방통융합미래전략체계연구 지정2012-20

방송평가제도의 실효성 및 활용도 제고를 위한 방안 연구

A Study on the Reform of the Broadcaster Performance Evaluation

2012. 11

연구기관 : 정보통신정책연구원

방송통신위원회
KOREA COMMUNICATIONS COMMISSION

방통융합미래
전략체계연구

지정2012-20

방송평가제도의 실효성 및 활용도 제고를 위한 방안 연구

(A Study on the Reform of the Broadcaster Performance Evaluation)

성욱제/윤여선

2012. 11

연구기관 : 정보통신정책연구원

방송통신위원회
KOREA COMMUNICATIONS COMMISSION

이 보고서는 2012년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방통융합 미래전략체계연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『**방송평가제도의 실효성 및 활용도 제고를 위한 방안 연구**』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2012년 11월

연 구 기 관 : 정보통신정책연구원
총괄책임자 : 성 욱 제 부연구위원
참여연구원 : 윤 여 선 연 구 원

목 차

요약문 ····· ix

제 1 장 서 론 ····· 1

제 1 절 연구배경 및 목적 ····· 1

제 2 절 연구구성 및 내용 ····· 2

제 3 절 연구방법 ····· 3

1. 문헌 연구(2차 자료 이용) ····· 3

2. 전문가 자문 ····· 3

3. 이해당사자 의견수렴 ····· 3

제 2 장 평가의 이론적 검토 ····· 4

제 1 절 평가의 구조 원리 ····· 4

1. 평가의 개념과 목적 ····· 4

2. 평가의 요소와 기본 원칙 ····· 7

제 2 절 평가의 방식 ····· 8

1. 목표관리제(MBO: Management By Objectives) ····· 9

2. 균형성과평가(BSC: Balanced Score Card) ····· 10

3. 핵심성과지표(KPI: Key Performance Indicators) ····· 13

제 3 절 성과평가의 사례 ····· 16

1. 방송분야 ····· 16

2. 非방송분야－정부정책평가 ····· 25

제 4 절 소결 및 시사점 ····· 30

제 3 장 방송평가제도의 문제점 ····· 33

제 1 절 방송평가제도 현황 ····· 33

1. 방송평가제도의 도입과 변화 ····· 33
2. 방송평가제도의 구성 ····· 36
제 2 절 방송평가제도의 문제점 ····· 38

제 4 장 방송평가제도 실효성 제고 방안 ····· 41
제 1 절 방송평가제도 개선의 기본방향 ····· 41
1. 평가목표의 명확화 ····· 41
2. 평가항목의 법(또는 정책)적 연관성 강화 ····· 42
3. 사업자별 특성 고려 강화 ····· 42
4. 평가항목별 배점의 합리적 근거 확보 ····· 43
5. 다양한 평가방식 도입과 평가결과의 직접적인 시계열 비교 강화 ····· 43
제 2 절 평가목표의 명확화 ····· 44
1. 균형성과표(BSC)의 적용 ····· 44
2. 방송법에 근거한 관점 및 목표의 설정 ····· 45
제 3 절 평가항목의 법(또는 정책)적 연관성 강화 ····· 47
1. 시청자 ····· 47
2. 서비스(채널/플랫폼) ····· 48
3. 시장 ····· 50
제 4 절 사업자별 특성 고려 강화 ····· 52
1. 현행 방송사업자 구분방식 ····· 52
2. 방송사업자 특성 고려의 추가 기준 ····· 53
3. 방송사업자별 평가항목의 차별화 ····· 55
제 5 절 평가항목별 배점의 합리적 근거 확보 ····· 59
1. AHP ····· 59
2. AHP 적용 사례 및 방송평가 적용 ····· 62
제 6 절 다양한 평가방식 도입과 평가결과의 직접적인 시계열 비교 강화 ····· 63
1. 다양한 평가 방식 도입 ····· 63
2. 평가결과의 직접적인 시계열 비교 강화 ····· 67

제 5 장 방송평가제도 활용 및 운용 체계화 제고방안 ····· 69
제 1 절 방송평가제도 활용 현황 및 문제점 ····· 69
제 2 절 활용도 제고방안 ····· 70
제 3 절 방송평가 운용 현황 및 문제점 ····· 71
제 4 절 운용 체계화 제고방안 ····· 73
1. 시청자 참여 확대 ····· 73
2. 평가대상 및 평가위원회 재정비 ····· 75

제 6 장 결 론 ····· 77
제 1 절 정책적 제안 ····· 77
1. 평가제도의 실효성 제고방안 ····· 77
2. 평가제도의 활용도 제고방안 ····· 79
제 2 절 한계점 ····· 80

참고문헌 ····· 81

표 목 차

〈표 2－1〉 BSC의 KIP 목록 ····· 15
〈표 2－2〉 MAF의 건전한 관리(sound management) 평가지표 ····· 27
〈표 2－3〉 MAF의 건전한 관리(sound management) 필수요소 및 척도 ····· 28
〈표 2－4〉 프랑스의 정책평가제도 ····· 29
〈표 2－5〉 일본의 정책평가제도 ····· 30
〈표 3－1〉 방송평가제도 도입 경과 ····· 33
〈표 3－2〉 방송평가 규칙 개정 경과 ····· 34
〈표 3－3〉 '디지털 전환을 위한 노력' 세부평가항목 ····· 36
〈표 3－4〉 매체별 영역별 배점(현행) ····· 37
〈표 4－1〉 평가목표 명확화를 위한 개선(안) ····· 46
〈표 4－2〉 관점/목표에 따른 항목(예시) ····· 51
〈표 4－3〉 현행 방송사업자 구분 방식 ····· 53
〈표 4－4〉 평가대상 범주화 개선(안) ····· 53
〈표 4－5〉 사업자별 평가항목 차별화(안) ····· 58
〈표 4－6〉 쌍대비교 매트릭스 ····· 61
〈표 4－7〉 AHP기법 적용사례 ····· 62
〈표 4－8〉 항목배점 결정을 위한 설문조사(안) ····· 63
〈표 4－9〉 프로그램 포맷 구분 방식(예시) ····· 64
〈표 4－10〉 MBC/SBS의 균형성 평가(예시) ····· 65
〈표 4－11〉 MBC 주말 프로그램별 균형성(예시) ····· 65
〈표 4－12〉 SBS 주말 프로그램별 균형성(예시) ····· 66
〈표 4－13〉 채널 공급분야 구분방식(예시) ····· 66
〈표 4－14〉 공급분야별 점유율(예시) ····· 67
〈표 4－15〉 개선안 절대평가 가능여부 ····· 68

〈표 5－1〉 시청자 의견반영 종합평가 개선안 ····· 74
〈표 5－2〉 시청자위원회 운영평가 개선안 ····· 74
〈표 5－3〉 IPTV 개선안 ····· 75
〈표 5－4〉 평가위원회 재정비 ····· 76
〈표 6－1〉 관점/목표에 따른 항목 ····· 78

그 림 목 차

〔그림 2-1〕 MBO 수행절차 ····· 9
〔그림 2-2〕 BSC의 네 가지 관점 ····· 12
〔그림 2-3〕 BSC 개발 과정 ····· 13
〔그림 2-4〕 PVT 수행 절차 ····· 19
〔그림 2-5〕 공적가치의 핵심지표 도출 과정 ····· 22
〔그림 2-6〕 DST 수행 절차 ····· 23
〔그림 2-7〕 미디어 발전의 핵심지표 도출 과정 ····· 25
〔그림 4-1〕 BBC 공적가치평가 구조 ····· 45
〔그림 4-2〕 방송서비스 공급 구조 ····· 46
〔그림 4-3〕 재난방송온라인시스템 구성도 ····· 49
〔그림 4-4〕 AHP의 절차 ····· 60
〔그림 4-5〕 AHP 측정 모형의 계층 구조 ····· 60

요 약 문

1. 제 목

방송평가제도의 실효성 및 활용도 제고를 위한 방안 연구

2. 연구 목적 및 필요성

본 연구는 방송평가제도가 도입된 지 10여년이 지난 지금 전반적으로 방송평가제도에 대한 문제점을 파악하고, 이에 대한 개선책을 마련하고자 하는 의도에서 기획되었다. 이를 위해, 매체별 특성 반영을 통해 미디어 환경변화에 능동적으로 대처하고, 평가제도의 원칙(목표)에 부합하는 수단을 적절하게 선택하고, 세부기준의 자의성을 최대한 배제함으로써 평가제도의 공정성을 확보하고, 나아가 평가제도의 실효성 및 활용도를 제고하는 것을 목적으로 한다.

3. 연구의 구성 및 범위

제1장 서론 부분에서는 본 연구의 배경 및 목적, 전체 보고서의 구성 및 내용, 그리고 연구방법에 대해 설명했다. 제2장에서는 평가제도의 이론적 검토를 수행하였다. 제3장에서는 평가제도의 이론적 검토를 기반으로 한 기본 분석틀에 맞춰 현행 방송평가제도의 문제점을 살펴보았다. 제4장은 방송평가제도의 실효성을 높이기 위한 구체적 개선방안을 제시했다. 제5장에서는 제4장에서 제시한 실효성을 담보로, 어떻게 하면 활용도를 높일 수 있는가를 제시했다. 제6장에서는 개선방안을 종합적으로 결론으로 제시했다.

4. 연구 내용 및 결과

연구 결과는 크게 평가제도의 실효성 제고방안과 활용도 제고방안, 두 가지로 구분해서 제시했다.

먼저, 평가제도 실효성 제고방안으로 여섯 가지를 제시했다. 첫째, 평가목표를 명확히 할 것을 제안했다. 방송법에 따라 시청자, 서비스, 시장 3가지 관점 하에서 각 관점별로 목표를 설정하고자 한 것이다. 둘째, 평가항목의 법(또는 정책)적 연관성을 강화하고자 했다. 이에 따라, 기존의 41개 항목에서 20개 항목으로 평가항목이 축소되었다. 셋째, 사업자별 특성을 현재보다 더 고려하고자 했다. 그렇게 되면 평가 대상 군은 기존 9개에서 13개로 세분화된다. 넷째, 다양한 평가방식을 도입하고자 했다. 기존 KI 조사를 확대하고, 전문가 조사, HHI 등을 사용할 것을 제안했다. 다섯째, 평가항목별 배점의 합리적 근거를 확보하기 위해, AHP 등과 같은 전문가 델파이를 실시할 것을 제안했다. 여섯째, 평가결과의 직접적인 시계열 비교를 강화하기 위해 상대평가 등을 지양할 것을 제안했다.

다음으로, 평가제도 활용도를 제고하기 위해, 총 네 가지 방안을 제시했다. 첫째, 방송평가 결과를 발표하는 데 있어 효율성을 제고하려는 노력이 필요하다. 예를 들어, 방송평가 결과를 현행과 같이 발표하기보다는 동일한 평가항목을 적용하는 그룹에 대해 평가 결과를 '우수', '보통', '미흡' 등으로 등급화해서 발표하는 것도 대안이 될 수 있을 것이다. 둘째, 평가결과를 보다 체계적으로 분석할 필요가 있다. 방송사업자의 평가결과를 다각도로 분석하고 이를 공표하면 평가결과가 가지는 의미를 보다 체계적으로 이해하는 데 도움이 될 것이다. 셋째, 현재는 방송평가 내용 영역의 한 항목에 불과한 시청자 품질평가(KI) 결과를 보다 적극적으로 활용하는 것을 고려해볼 수 있다. 시청률이 아닌 품질에 대한 국내 최대의 조사결과를 다각도로 공표하는 것은 방송사업자에게나 시청자에게나 유익한 정보가 될 것으로 판단된다. 넷째, 방송평가 결과가 우수한 사업자에 대한 인센티브를 제공하는 것이다. 예를 들어, 방송평가 결과 최우수 사업자에 한해 차년도 방송 평가를 유예하거나 하는 등의 인센티브를 제공할 수 있다.

5. 정책적 활용 내용

본 연구는 평가제도의 실효성을 높이기 위한 방안을 제시하고, 평가결과의 활용도를 높이기 위한 방안을 구체적으로 제시, 실무적으로 바로 적용이 가능할 것으로 판단된다.

6. 기대효과

위에서 제시한 총 열 가지 방안은 모두 재허가·재승인 방송사업자에게 의무적으로 적용해야 하는 방송평가 제도의 실효성 및 활용도를 제고하기 위한 방안이다. 이에 따라, 모든 방안이 실무적으로 적용될 수 있다.

SUMMARY

1. Title

A Study on the Reform of the Broadcaster Performance Evaluation

2. Objective and Importance of Research

This study has a goal to find out and propose a better solution to solve the problems (objective, field, items & criteria) of the broadcaster performance evaluation.

3. Contents and Scope of the Research

This study is conducted by following order: the introduction(chapter 1), literature review for the evaluation(chapter 2), problems of the BPE(Broadcaster Performance Evaluation) (chapter 3), suggestions for promoting the efficiency of the BPE system(chapter 4), suggestions for promoting the utility of the BPE result(chapter 5), and conclusion(chapter 6).

4. Research Results

We suggest some following policy directions. First, precise a evaluation goal is necessary. According to the broadcasting act, we set 3 approaches(user, service, market). Second, strengthen the relationship with the broadcasting act needs to avoid the arbitrary point of the evaluation. For this, the evaluation items reduced from 41 to 20. Third, we consider the broadcaster's characteristics more than now. So the evaluation target break down from 9 to 13. Fourth, the introduction of the diverse evaluation method is useful.

For example, we can use expert delphi, HHI etc. Fifth, the point distribution has to have a logical basis. So we suggest to do expert interview. Sixth, we suggest not to use relative evaluation, to enable the time series analysis.

5. Policy Suggestions for Practical Use

Departure from the theoretical discussion of the evaluation system, the present study was to establish a systematic broadcasting evaluation system. This study is suggested to improve the ways of the effectiveness of the evaluation system for the utilization of evaluation results. As a result, the broadcast evaluation system for comprehensive and concrete results could be derived

6. Expectations

Presented above, for a total of ten measures to enhance the effectiveness of the evaluation system should be mandatory for the readmission and re-approval broadcasters to broadcast and utilization measures. As a result, all practical measures can be applied.

CONTENTS

Chapter 1. Introduction

Chapter 2. Literature review for the evaluation

Chapter 3. Problems of the BPE(Broadcaster Performance Evaluation)

Chapter 4. Suggestions for promoting the efficiency of the BPE system

Chapter 5. Suggestions for promoting the utility of the BPE result

Chapter 6. Conclusion

제1장 서 론

제1절 연구배경 및 목적

방송평가제도가 도입된 것이 2000년이다. 재허가나 재승인에 방송평가결과를 일정비율 이상 반영하면서, 이후 십 수 년 동안 방송평가제도는 방송정책의 중요한 한 축으로 기능해왔다. 많은 사람들이 방송평가 제도를 보다 구체적이고, 실효성을 높이기 위해 노력해왔다. 미디어 환경의 변화를 반영하기 위해, 평가항목이나 평가기준 등을 바꾸기도 했다. 종편 채널과 같은 신규 매체가 등장하거나, 2012년 말 지상파방송사업자의 아날로그 송출 종료(디지털 전환)를 앞두고 방송평가 규칙이 개정된 것은 그러한 변화를 반영하기 위함이었다. 미디어 환경변화에 맞춰 관련규제를 합리적으로 개선하는 것은 규제 당국으로서는 매우 당연한 일상적 조치라고 할 수 있다.

하지만, 나름대로 방송평가제도가 잘 운영되어 왔음에도 불구하고, 방송평가제도는 전반적 검토가 필요하다. 특히, 방송평가제도가 방송사업자의 재허가/재승인 심사점수에 반영되는 현재의 시스템 하에서는 더욱 그렇다. 그러므로 평가제도의 원칙이 명확하게 설정되어 있는지, 그에 따른 수단이 합리적으로 선택되었는지를 검토하기 위해서 평가대상, 평가영역(내용, 편성, 운영), 평가항목 및 평가방법(세부기준)에 대한 전반적 검토가 정기적으로 이루어질 필요가 있다. 예를 들어, 기존 사업자에 대한 평가규칙을 바탕으로 멀티이동미디어(DMB)에 대한 방송평가를 실시하고 있으나, 자체제작 및 편성되는 프로그램의 양이 전체 편성의 3% 내외에 불과하고 운영 영역 역시 법인이 분리되어 있지 않아 별도 평가의 실효성이 떨어진다. 이에 따라 DMB사업자에 맞는 평가항목 개발이 필요한 실정이다.

또한, 방송평가점수가 지속적으로 상승하는 등 방송평가 항목의 실효성에 대한 문제제기도 있어 왔다. 특히, 일부 항목에서는 전체 사업자가 만점을 받아 변별력이 없는 항목도 존재, 평가의 의미가 상대적으로 감소되는 측면도 존재한다. 그러므로 법규상의 기준 준수

여부를 확인하는 평가항목은 과감히 축소할 필요가 있다. 이외에도, 평가방식(세부기준)의 자의성, 상대평가의 필요성에 대한 문제도 제기되고 있다.

평가 제도를 개선하는 데 있어 방송사업자의 의견 수렴이 필요하다. 방송평가제도가 방송사업자의 향후 방송사업 영위에 중대한 영향을 끼치는 만큼, 직접적으로 평가를 받는 그들의 다양한 의견을 적극적으로 수용할 필요가 있다. 실제로, 방송사업자들은 방송평가 항목이 지나치게 많고 복잡함은 물론이고, 이로부터 기인하는 관련제출 자료의 방대한 양을 자주 문제 삼고 있다.

아울러, 평가제도의 활용도를 제고할 수 있는 방안의 마련이 필요하다. 지금까지 방송평가는 방송사업자의 재허가/재승인에 반영되는 자료로서의 실효적 기능을 해 온 것이 사실이지만, 재허가/재승인 외에도 다른 방식으로 평가결과를 활용할 수 있을 것으로 기대된다.

그러므로 본 연구는 매체별 특성 반영을 통해 미디어 환경변화에 능동적으로 대처하고, 평가제도의 원칙(목표)에 부합하는 수단을 적절하게 선택하고, 세부기준의 자의성을 최대한 배제함으로써, 평가제도의 공정성을 확보하고, 나아가 평가제도의 실효성 및 활용도를 제고하는 것을 목적으로 한다. 본 연구의 가장 주된 포인트는 방송평가제도의 목표, 대상/범위, 항목, 세부기준 설정에 있어 문제가 없는지를 살펴보고, 이에 대한 개선책을 마련하는 것이 될 것이다.

제 2 절 연구구성 및 내용

위에서 언급한 연구 목적을 달성하기 위해, 동 보고서는 다음의 순서로 작성되었다. 본 연구는 크게 여섯 부분으로 나뉜다. 먼저, 제1장 서론 부분에서는 본 연구의 배경 및 목적, 전체 보고서의 구성 및 내용, 그리고 연구방법에 대해 설명했다. 제2장에서는 평가제도의 이론적 검토를 수행하였다. 평가제도의 구성 원리, 평가의 방식 및 실제 사례(방송과 非방송 분야의 국내·외 사례)를 살펴보았다. 제3장에서는 평가제도의 이론적 검토를 기반으로 한 기본 분석틀에 맞춰 현행 방송평가제도의 문제점을 살펴보았다. 제4장은 앞서 언급한

것과 같이 본 연구의 핵심적인 부분이다. 이 장에서는 방송평가제도의 실효성을 높이기 위한 구체적 개선방안을 제시하려고 노력했다. 이를 위해 먼저 방송평가제도의 체계가 어떻게 이루어져야 하는 가에 대한 기본 원칙을 제시했으며, 방송평가의 목표, 대상/범위, 항목, 세부기준 등을 최대한 명확하게, 구체적으로 제시하려고 했다. 제5장에서는 제4장에서 제시한 실효성을 담보로, 어떻게 하면 활용도를 높일 수 있는가를 제시했다. 마지막으로, 제6장에서는 동 보고서에서 제시한 이들 개선방안을 종합적으로 정리하고, 이들 방안이 실질적으로 어떻게 정책에 반영될 수 있는지, 그리고 그 의미와 한계점은 무엇인지를 정리했다.

제 3 절 연구방법

1. 문헌 연구(2차 자료 이용)

평가제도의 체계 및 구성 원리 등의 이론적 논의와 다양한 해외 사례 등을 찾기 위해 2차 자료에 근거한 문헌검토 방식을 취했다.

2. 전문가 자문

평가제도의 이론적 검토, 방송평가의 목표, 대상/범위, 항목, 세부기준 등의 초안을 작성하기 위해, 해당 분야(법학, 행정학, 회계학, 경제학, 신문방송학 등)의 전문가들에게 자문을 구했다.

3. 이해당사자 의견수렴

직접적인 방송평가제도의 피평가자인 방송사업자들과도 다양한 방식(인터뷰, 서면의견 제출 등)으로 의견을 수렴했으며, 그 외 이해당사자(정부, 시민단체 등)들의 의견도 수렴했다.

제2장 평가의 이론적 검토

제1절 평가의 구조 원리

1. 평가의 개념과 목적

가. 평가의 개념

넓은 의미에서 평가(evaluation)는 "대상(object)에 대한 가치를 정하는 일"(ascertain the worth of or to a value on some object)이다(Rossi, Lipsey, Freeman, 2004, p. 2). 스크리븐(Scriven, 1994) 역시 평가를 "어떤 것의 가치를 정하는 프로세스"(the process of determining the merit, worth, and value of things)라고 정의하고 있다.[1] 이들에 따르면, 평가는 중요한 두 개의 축을 가지는 데, 하나는 자료 수집(data gathering)과 관련된 축이고, 다른 하나는 가치/기준(value/standards)과 관련된 축이다(Scriven, 1994, pp.4~5; Rossi, Lipsey, Freeman, 2004, p.17 재인용).[2] 첫 번째 축은 평가에 있어 자료가 가지는 중요성을 언급한 것으로, 자료 없이는 평가가 불가능하다는 것을 의미하는 것이라고 이해할 수 있으며, 두 번째 축은 아무리 자료가 많다고 하더라도 그 자료가 의미하는 바를 설명할 가치나 기준이 전제되어 있지 않다면 자료는 의미를 가질 수 없다는 것으로 이해할 수 있다.

나. 평가의 목적

평가는 다양한 이유에서 수행된다. 이는 평가의 목적이 다양하다는 것을 의미한다. 예를 들어, 평가의 대상이 정책인 정책평가(Program evaluation)의 경우, 특정 정책에 대한 성과

---

1) 물론, Rossi, Lipsey, Freeman이나 Scriven은 모두 평가를 개념화할 때, 제한된 의미에서의 정책평가를 가리키고 있다.

2) "(...) evaluation has two arms, only one of which is engaged in data-gathering. The other arm collects, clarifies, and verifies relevant values and standards"

를 측정함으로써 정책 자체를 보완/향상시키기 위해서 수행되기도 하지만, 특정 정책에 대한 찬성/반대론자들이 자신들의 주장을 입증하기 위해 실시하는 경우도 있다. 물론, 단순히 정책의 효과를 알기 위해서 실시할 수도 있다. 일반적으로 정책평가의 목적은 업무 추진의 효율성을 높이고 국민에 대한 책임성을 확보하며, 정부 업무 등에 대한 국민의 신뢰를 제고시키는 데 있다(김성준/윤수재, 2002, p.2).

평가의 목적이 다른 예를 들어보자. 만약 이러한 평가가 인사와 관련된 평가라면, 평가의 목적은 달라질 것이다. 이 경우, 평가의 궁극적인 목적은 구성원들에게 역량이 매우 중요하며 각자가 역량개발을 위해 열심히 노력하고 신바람 나게 일할 수 있는 조직 풍토를 구축하는 것일 수 있다. 결국, 관리자는 평가를 통해 조직 구성원의 장단점을 확인하고 장점은 더욱 발전시키고 부족한 점은 보완할 수 있도록 노력하도록 만드는 것이다(장수용 편저, 2011, p.19). 그러므로 평가자가 결정해야 할 가장 중요한 결정은 "평가의 목적이 무엇인지를 분명히 하는 것"[3]이다. 물론, 이러한 결정이 쉬운 것은 아니다(Rossi, Lipsey, Freeman, 2004, p.34).

다. 평가의 대상 사례: 성과평가(Performance measurement)

성과의 개념은 학자마다 달리 정의되고 있으나 대체로 종합해 보면, 조직이나 그 구성원이 서비스를 생산 및 제공하기 위해 수행한 업무, 활동, 정책 등의 현황이나 효과 정도로 보고 있다(박중훈, 1998; 이세구, 2003; Ammoms, 1995, p.124). 이 때, 성과는 그 자체로 결과와 연관이 있는 것으로 성과는 결과와 분리되어서 파악되는 것이 아니라 성과와 결과는 조직의 업무와 관련하여 연계되는 개념으로 이해되어야 한다. 예를 들어, 정부의 성과는 '정부가 공공을 위하여 수행하는 정책 또는 프로그램의 산출물로서 파급되는 가시적, 비가시적 결과와 변화, 그리고 단기적, 또는 장기적인 효과를 포함하는 것'이라고 정의할 수 있다(강영철, 2006).

---

3) "One of the first determinations the evaluator must make is just what the purposes of a specific evaluation are"(Rossi, Lipsey, Freeman, 2004, p.34).

일반적으로, 성과는 업무수행실적에 대한 양적인 측면을 나타내는 효율성(efficiency)과 질적인 측면을 나타내는 효과성(effectiveness) 모두를 포함하는 개념이라고 할 수 있다(박중훈, 1998, p.99 재인용). 이 때, 효율성은 산출대비 효과 즉 투입과 산출을 대비하는 것을 말하는 것이고, 효과성은 산출대비 효과 또는 결과를 의미하는 것이다. 효율성과 효과성 외에도 성과를 이야기할 때, 경제성도 언급되는 데, 투입 측면에서의 비용 최소화를 의미한다(강영철, 2006).

성과관리를 위한 평가는 성과를 효율적으로 관리하기 위한 평가활동을 의미하는 데, 성과관리에 필요한 성과정보를 산출·환류 하는 활동이며, 이를 지원하는 일반화된 절차를 의미 한다(박중훈, 1998, p.139). 또한, 성과 평가는 투입, 과정, 산출, 결과의 각 단계별로 평가되는 데, 이런 과정은 연속적이면서 분절적인 특징을 가진다. 즉, 투입과 과정, 과정과 산출, 산출과 결과는 각각 성과평가 과정에서 그 자체로서 의미를 가지는 동시에, 모든 과정은 결국 성과의 최종 목적과 각각 연계성을 가진다는 것이다. 따라서 종합적으로 평가의 연속성이 어떻게 유지되는가도 성과평가 시스템의 유용성과 밀접한 관계가 있으며, 평가결과의 활용과도 연계된다(강영철, 2006, p.13). BSC로 대표되는 최근의 성과관리 시스템이 가지고 있는 특징 역시, 조직의 목표와 성과 및 조직 운영과정과의 유기적인 연계성이다(Niven, 2006). 따라서 성과를 중심으로 조직의 운영과정을 연결시키려면 우선 조직의 목표에 대한 이해와 공감대가 조직 구성원 간에 존재해야 한다(강영철, 2006, p.92).

정부의 성과와는 별개로, 기업도 성과를 평가한다. 기업의 사회적 성과는 기업내부의 종업원 복지와 기업 외부의 이해관계자에 대한 사회적 책임의 수행을 가리키는 데, 내부적 사회성과는 주로 종업원과 관련된 사회적 성과를 의미하며, 외부적 사회성과는 이해관계자와 관련된 사회적 성과를 의미(이종오, 주정, 2003, p.3)한다. 기업에서의 성과평가 핵심은 기업가치의 극대화를 위하여 기업 내 모든 구성원이 수행해야 할 '노력' 또는 '활동'을 파악하고 이 노력의 실행을 가장 효과적으로 나타내 줄 수 있는 성과지표를 개발하고 측정(정문종, 2003, p.78)하는 것일 수 있다.

2. 평가의 요소와 기본 원칙

가. 평가의 요소

많은 연구자들이 성과를 제대로 평가하기 위해 다양한 지표를 제시한 바 있다. 예를 들어, Harty(1980)는 유효성과 정확성, 이해가능성, 적시성, 목표상반형태 유발가능성, 독특성, 자료수집비용, 통제성, 포괄성을 성과평가의 기준으로 제시했으며, Rosen(1993)은 신뢰성, 타당성, 명확성, 적절성과 통제성, 정확성과 민감성, 현실성을 제시하였다. 박재완(1997)은 OECD의 성과평가 기준인 단순성 및 핵심성, 충분성, 역기능 배제성 외에 타당성과 신뢰성, 명확성과 측정가능성, 비교가능성, 관리자 통제가능성을 추가하여 우리나라 중앙정부의 성과평가 기준으로 제시했다(김남조, 문성민, 2007, p.100).

우리나라의 정책평가 또는 성과평가방법은 정책 전반에 대한 일반적인 평가모형을 구축한 후 각 정책의 특성 별로 인과관계를 모색하는 리서치 방식보다는 정책과정이나 성과관리를 과정별로 나누어 각 단계별로 지표를 만들어 평가하는 체크리스트 방식에 의한 평가방법을 주로 사용하고 있다(김주환, 2003, 강영철, 2006, p.29 재인용). 성과지표를 통해 정책이나 조직의 성과를 측정하는 방식은 평가의 기본적인 개념과 연관된다. 평가의 기본적인 개념이 '어떠한 기준'을 가지고 성과나 결과를 '측정'하는 것에 있다면 어떠한 방식으로든 지표를 마련하여 성과나 결과에 대한 성과를 알아보고자 하는 것이 정책평가나 성과평가 시스템의 기본적인 골격을 이루는 것(p.30)이기 때문이다. 그러므로 앞서 언급한 것과 마찬가지로, 전체적인 성과관리 시스템 내에서 각 지표들이 연계성을 가져야 한다(Hatry, 1999; Greiner, 1996; Grizzle, 1981).

강영철(2006)은 성과 측정 시에 객관성을 제고하기 위해 주로 능률성(Efficiency) 위주의 지표체제를 선호하는 경향이 있다고 지적한다. 특히 지표의 연계성을 고려하기 보다는 단기적이며 분절적으로 지표를 편성하는 경우가 많다고 설명하고 있다(p.18). 하지만 무엇보다 성과평가제도에서 중요한 것은 해당 공무원이나 외부참여자들에게 제도의 신뢰성을 심어주는 것이다(강황선, 2004, 강영철, 2006, p.19 재인용). 따라서 종합적인 모델이 부재한 상태에서의 지표중심의 정책평가는 계량화된 성과지표를 중심으로 조직의 성과를 추진하

는 결과를 초래할 수 있기 때문에 주의 깊게 접근해야 한다. 장기적인 조직목표나 평가측정에서 제외된 평가 사각 분야의 경우 정책평가에서 제외되기 때문에 성과관리 측면에서도 소홀히 하는 역기능이 있을 우려도 있다(김주환, 2003, 강영철, 2006, p.29 재인용). 결국, 성과지표와 성과간의 불일치는 장기적으로 성과평가에 대한 불만 및 심리적인 저항으로 이어질 위험이 있다. 따라서 불필요한 성과지표나 지나치게 계량적인 성과지표 위주의 성과시스템의 운영은 이런 성과 패러독스의 위험성을 내포하고 있다(Van Thiel & Leeuw, 2002, 강영철, 2006, p.30 재인용).

나. 평가의 기본 원칙

Rossi, Lipsey, Freeman(2004)는 평가자가 준수해야 하는 원칙(Guiding Principles for Evaluators, 1995)을 다음과 같이 적고 있다(p.405). 먼저, 종합적 평가(Systematic Inquiry)이다. 평가자는 그 어떤 것을 평가하더라도 데이터에 근거, 종합적으로 조사를 수행해야 한다는 것이다. 둘째, 평가자의 평가역량(Competence)이다. 평가자는 관련 이해당사자들에게 자신이 평가할만한 역량을 가지고 있음을 보여줘야 한다는 것이다. 셋째, 진실성/정직성(Integrity/Honesty)이다. 평가자는 평가 절차가 거짓 없이 정직하게 진행되었다는 것을 담보해야 한다는 것이다. 넷째, 사람들에 대한 존중(Respect for people)이다. 평가자는 응답자, 참여자, 고객, 기타 이해당사자들과의 커뮤니케이션 시, 그들의 안전, 존엄성, 자부심을 존중해야 한다는 것이다. 다섯째, 공공복지에 대한 책임(Responsibilities for general and public welfare)이다. 평가자는 이해관계나 가치들이 매우 다양해서 이들도 공공복지와 관련되어 있을 수 있다는 사실을 고려해야 한다는 것이다.

제 2 절 평가의 방식

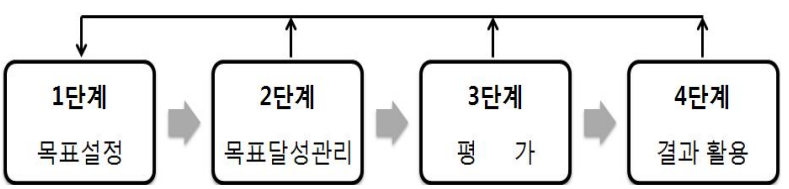
무엇을 평가할 것인가는 평가가 왜 필요한가, 그리고 '무엇을 평가할 것인가', '어떻게 평가할 것인가'와 직접적으로 연관되어 있다.

1. 목표관리제(MBO: Management By Objectives)

1954년 미국의 F. Drucker에 의해 처음 소개 된 MBO는 조직과 조직구성원의 목표설정과 달성에 포괄적으로 이용되는 성과 지향적이고 미래지향적인 관리방식이다. MBO는 여러 선진국에서 활용되어 왔으며. 1990년대 후반부터 우리나라의 사기업과 공기업에서도 MBO가 활용되고 있다. MBO(Management By Objectives)란 상사와 부하가 조직의 목적을 진단하고 상호 합의 하에 특정시점까지의 구체적이고 측정 가능한 목표를 설정하고 실행계획을 수립하여 그 달성을 위해 공동으로 노력함으로써 조직전체의 목표를 달성하도록 관리해 가는 과정을 말하며, 이 과정에는 상호 합의한 객관적 성과표준을 기준으로 목표추진의 진척도와 목표달성도를 측정하고 모니터링 하는 평가절차가 포함된다(McConkie, 1979, 봉현철, 2000, p.104 재인용).

또한, 행정자치부(1999)에서는 MBO를 "조직계층의 상·하위자간에 협의를 통하여 부서 및 개인의 목표를 명확히 설정하고 평가자와 수행자가 목표달성에 관하여 의견교환을 통해 평가하여 다음 목표설정에 환류하고, 그 결과를 보상체제에 반영하는 관리제도"라고 정의하고 있다.[4] 위의 정의에 나타난 바와 같이 MBO는 크게 4단계의 절차에 의해 수행되는 것을 알 수 있다. 첫 번째 단계에서는 조직구성원 개개인이 자신의 능력과 실력, 지위와 역할 등을 감안하여 목표를 설정하는 것으로 이루어진다. 두 번째 단계는 목표를 달성하기 위해 주체적으로 노력하며 달성과정을 관리하는 것이다. 세 번째 단계에서는 최종적으로 목표달성 정도를 평가하고, 마지막으로 평가결과를 활용하여 조직구성원의 목표달성에 상응하는 보상을 지급한다. 이와 같은 MBO의 수행절차를 그림으로 표현하면 다음과 같다.

〔그림 2－1〕 MBO 수행절차



4) 행정자치부, 1999: 목표관리제 시행에 따른 평가자의 평가요령: 1

2. 균형성과평가(BSC: Balanced Score Card)

가. BSC란?

1) BSC의 도입배경

1990년대 이전에는 주로 조직의 효율성을 강조하는 재정적 자료만으로 조직의 성과를 평가해왔다. 하지만 1990년대 이후 기술이 급속도로 발전하였고, 경영환경이 복잡해지고 경쟁이 치열해지면서 재무적 지표로만 기업의 성과를 평가하기가 어려워졌다. 또한, 재무적 성과 지표만으로는 조직의 미래적 가치를 효과적으로 파악할 수 없다는 한계점도 지니고 있다. BSC는 재무회계적인 성과지표를 중심으로 경영성과를 평가하였던 전통적인 성과평가의 문제점을 개선하기 위해 도입되었다. 재무적 관점에 치중된 전통적인 성과평가는 조직이 과거에 행한 의사결정과 행동의 사후적인 결과만 제시할 뿐이고, 고객과 경쟁사의 관점이 반영되어 있지 않다. 그리고 재무적 성과는 조직구성원 대부분에게 별 의미가 없는 정보일 뿐이라는 문제점이 있다(김영진, 2003, pp.3~4). 또한, 재무적 측정은 과거에 대해서는 상세한 내역을 제공하여 주지만 조직의 미래성과 측정에는 아무런 도움을 주지 못하기 때문에 조직이 추구해야 할 중장기적 목표를 간과하게 만드는 경향이 있다.

2) BSC의 정의

Kaplan과 Norton(1992, 1993, 1996)은 기업조직을 둘러싼 환경의 변화에 적극적으로 대처하고 조직의 성과를 개선하기 위해서는 조직의 재정적 측면뿐만 아니라 비재정적 측면도 측정하여야 한다는 점을 강조하였다(지은구, 2011, p.288). 1992년 Kaplan과 Norton에 의해 제시된 균형성과평가(BSC: Balanced Score Card)는 조직의 비전에 입각한 전략적 관리를 가능하도록 하는 새로운 측정수단이자 관리 도구이다(Kaplan & Norton 1992, 1993, 1996, 안경섭·유홍림, 2011, p.263 재인용). 다시 말해, BSC는 조직의 전략을 상호 연계된 조직 내외부의 성과 지표로 전환 시키는 검증된 방법론이며 조직의 미래성장을 위해 재무적 지표의 한계를 보완한 관리방식이다.

3) BSC의 특성

Lawrie와 Cobbold(2002)는 BSC의 주요 특성을 아래와 같이 설명하고 있다(지은구, 2011, p.289 재인용).

- BSC는 비재정적 측정도구와 재정적 측정도구의 혼합이다.
- BSC는 15~20개나 20~25개의 제한된 수의 측정도구이다.
- 측정도구는 분명한 전략적 목적과 연관하여 선택되어진다. 일반적으로 하나의 목적에 하나 이상의 측정도구가 있다(Kaplan&Norton 1992, 1993, 1996).
- 측정도구는 조직에 대해서 잘 알고 있고 원하는 정보에 대한 접근이 용이한 관리자(주로 상층관리자)에 의해서 선택된다.
- 일부 측정도구는 인과관계를 나타낸다.
- BSC는 재무적 관점, 고객의 관점, 내부프로세스의 관점, 학습과 성장의 관점 등 총 네 가지 관점으로 구성되어 있다.

나. BSC의 네 가지 관점

Kaplan과 Norton(1992, 1996)은 재무, 고객, 내부프로세스, 학습과 성장 등 네 가지 관점의 성과지표 간 균형유지와 연속성을 강조하였다. BSC는 네 가지의 균형 잡힌 관점을 통해 조직적 성과를 측정한다. 재정적 관점의 목표를 가장 먼저 설정한 후 고객의 관점에서 목표를 설정하고 그 다음으로 고객관점을 성취하기 위한 과정으로 내부프로세서 관점을 설정한다. 여기서 고객관점은 재무적 성과지표의 선행지표이며 내부프로세스 개선의 후행지표이다. 마지막으로 학습과 성장관점의 목표를 설정하였다(지은구, 2011, p.290).

1) 재무적 관점(financial perspective)

재무적 관점은 기업의 주요 이해 관계자들에게 재무적인 지표를 통해 조직의 성과를 보여주는 것에 초점을 둔다. BSC의 재무적 관점은 단순히 재무지표만을 살펴보는 것이 아니라 다른 비재무적 성과와의 인과관계를 살펴보는 것이다. BSC에서는 비재무적 관점들의 결과로 인해 재무적인 성과가 나타난다는 인과적 방법론에 의해 접근하고 있다(이용탁, 2008, p.70). 재무적인 성과는 수익성, 성장성, 안정성과 관련되어 있고 주로 이익률, 원가

절감, 자산 활용 등과 같은 지표로 측정한다.

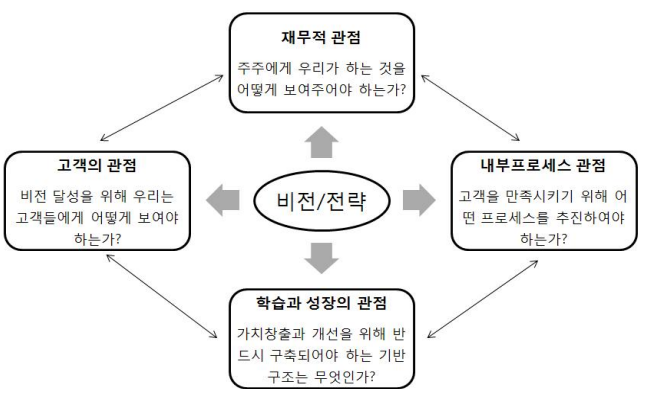
2) 고객의 관점(customer perspective)

고객은 기업의 가치 창출의 가장 큰 원천이며, 기업의 성장을 위해서는 고객들의 욕구 변화를 끊임없이 간파해야 한다(이용탁, 2008, p.71). 고객의 관점에서 기업이 추구하는 성과는 고객이 원하는 것을 신속히 알고 대처함으로써 고객을 만족시키는 것이다(김영진, 2003, p.6). 고객의 관점에서는 고객들에게 어떻게 보여야 하는가에 초점을 두며, 주로 고객만족도, 고객확보율, 고객유지비율 등과 같은 지표로 측정한다.

3) 내부프로세스 관점(internal business process perspective)

내부프로세스 관점은 성과를 극대화시키기 위해 기업의 핵심 프로세스와 핵심 역량을 규명하는 과정에 대한 관점으로서 내부의 프로세스를 얼마나 효과적이고 효율적으로 운영하는가에 초점을 둔다(이용탁, 2008, p.71). 이는 주로 고객관리, 조직운영, 조직규범·문화 등과 같은 지표로 측정한다.

〔그림 2－2〕 BSC의 네 가지 관점



4) 학습 및 성장관점(learning & growth perspective)

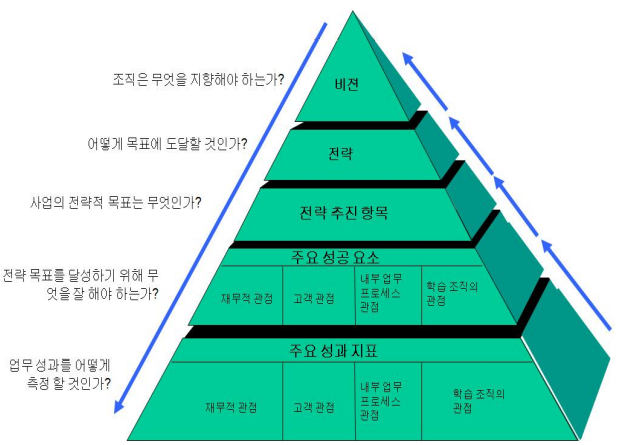
학습 및 성장의 관점은 조직의 장기적인 잠재력에 대한 투자가 기업 성장에 얼마나 영향을

미칠 수 있을지를 파악하는 관점으로서 가장 미래 지향적인 관점이다(이용탁, 2008, p.71). 이 관점은 주로 인적자원의 역량과 만족, 정보시스템에 대한 투자, 지식의 공유와 창출 등과 같은 지표로 측정한다.

다. BSC의 개발 과정

BSC는 조직의 전략적 목표를 달성하기 위해 비전과 전략을 확립한 후, 전략적 목표를 수립한다. 다음으로 재무, 고객, 내부프로세스, 학습과 성장 등 4개의 관점에서 핵심성공요인(CSF: critical success factor)을 도출하고, 핵심성공요인(CSF)을 측정할 수 있는 핵심성과지표(KPI: key performance indicator)를 산출하여 제공한다. 그리고 이들 지표들 간의 연계관계를 규명함으로써 조직성과의 효율적 관리를 시도한다. 이를 도식화 하면 다음과 같다.

〔그림 2－3〕 BSC 개발 과정



출처: 박주석 외, 2005, p.203의 그림 1 참조.

3. 핵심성과지표(KPI: Key Performance Indicators)

가. KPI란?

KPI(Key Performance Indiactors)는 기업이 현재의 경영 성과뿐만 아니라 미래의 가치를 증대시키기 위해서 무엇을 관리해야 하는지를 정확히 알려주는 지표이다(김형섭 외, 2003,

p.330). KPI는 즉, 성과를 측정하기 위해 사용되는 양적인 지표로 핵심성공요인(CFS)마다 재무적이거나 비재무적인 하나 이상의 KPI가 존재할 수 있다. KPI는 각 프로세스별로 비전 및 고객가치에 의해 설정되고 단위 조직별로 실적을 평가하고, 재무 및 영업실적 등 양적지표이외에도 고객가치를 실현하기 위한 다양한 지표로 구성되어있다. KPI지표는 핵심성공요인으로 측정 가능해야하고 체계적이어야 하는데, 특히 정성적 지표보다는 가시적인 성과를 지표화 해야 한다. KPI로 미래를 살펴 볼 수는 없지만, 과거 업무 수행의 결과를 살펴볼 수 있고, 평가에 대한 근거가 될 수 있으며, 의사결정의 중요한 수단이 된다.

나. KPI 개발 원칙

KPI 개발의 원칙은 전사적 핵심 목표와 부서별 목표, 개인별 목표 간의 연관성이 최적의 상태를 갖도록 하는 것이다. MARK(1996)가 제시한 7가지의 세부 개발 원칙은 다음과 같다(김형섭 외, 2003, p.330).

- 핵심성과지표는 적을수록 좋다.
- 사업의 핵심성공 요인들과 연계되어야 한다.
- 설정된 관점 상에서 조직의 과거, 현재, 미래를 한눈에 바라볼 수 있는 지표여야 한다.
- 고객, 주주와 기타 이해 관계자들의 요구를 기반으로 하여 개발되어야 한다.
- 최고 경영자의 의지로 시작하여 조직의 모든 구성원들에게 전파되어야 한다.
- 지표는 변경 가능해야 하고 환경과 전략이 변화함에 따라 재조정되어야 한다.
- 지표의 목표와 목적은 정확한 조사에 근거하여 설정되어야 한다.

다. KPI 개발 과정

KPI 개발의 첫 번째 단계는 목표의 설정이다. 목표가 설정 된 후에는 핵심성공 요소(CSF)를 도출해야 한다. 그 다음으로는 첫 번째 단계에서 설정한 목표와 핵심성공요소를 바탕으로 성과지표를 도출해야 한다. 마지막으로는 KPI를 활용하여 현 상황을 파악하고 도전목표를 설정한다(김형섭 외, 2003).

라. KPI의 예시

○ BSC의 KIP(핵심성과지표) 목록

〈표 2－1〉 BSC의 KIP 목록

관점	핵심성공요인(CSF)	핵심성과지표(KIP)
재무적 관점	수익성	경제적 부가가치(EVA), 자본이익율(ROE), 한계이익, 영업이익, 경상이익, 당기순이익, 인당부가가치, 인당한계이익, 인당매출액
	성장성	EVA증가율, 매출증가율, 영업이익증가율, 경상이익증가율, 단기순이익증가율
	안정성	현금흐름(Cash Flow), 자기자본비율, 유동성비율, 이자보상배율
	활동성	총자산 회전율, 재고자산 회전율
고객 관점	고객만족	고객불만처리시간, 서비스대응속도, 배달신뢰도, 경쟁사(가격) 대비 품질/가격만족도, 적시제공율, 고객만족지수, 고객불만건수
	고객유지	계약해지율, 기존고객이탈율, 재구매율, 고객관계유지 평균기간
	신규고객확보	신규제품 매출비중, 신규고객비율, 신규고객 시장점유율
	고객수익성	우수고객비율, 고객당 수익률, 장기계약성사율, 핵심시장점유율
	시장성과	시장점유율, 브랜드 가치
내부프로세스관점	리드타임	납기지연시간, 주문지연시간, 주문공급시간, 고객대기시간
	생산성	작업대기시간, 재작업 지연시간, 적정재고율, 설비종합효율, 유실공수, 조업도
	품질	사징불량률, 공정불량율, 수율
학습과성장 관점	인적자원	핵심인력유지율, 직무만족, 교육타당도, 보상만족, 리더쉽평가
	기술역량	연구인력비율, 매출액 대비 연구개발비, 신제품 비율, 특허건수
	지식경영	업무메뉴얼 구축/활용도, 제안건수와 실행율, IT활용도

출처: 김영진(2003), 효과적 성과평가의 개념과 활용 방법론, p.8

제 3 절 성과평가의 사례

1. 방송분야

가. 영국(BBC-PVT)

1) PVT(Public Value Test)의 목적(도입배경)

칙허장(Royal Charter) 개정[5]을 앞두고 BBC는 새로운 지향이념으로 공적가치라는 개념을 도입할 것을 제안하면서, 이에 대한 다양한 논의가 전개되었다(김진웅, 2012, p.154). BBC는 2004년 "공적가치 구축(Building Public Value)"이라는 제목의 보고서를 통해, 시민들과의 의사소통을 강조하면서 공적가치에 대한 평가(PVT)를 모든 부문에 적용하겠다고 발표했다(Humphreys, 2009, p.175). 이는 다분히 BBC가 공영방송으로서의 정체성 위기, 특히 정치적 위기를 극복하기 위해 제안한 것이라고 볼 수 있다.

2) PVT(Public Value Test)의 도입

2007년 1월1일 발효되는 Charter & Agreement[6]에 의해 BBC의 주요 사업(to make any significant change)에 대한 공적가치테스트(PVT) 시행이 의무화 되었다. BBC는 "공익에 봉사하기 위해 존재"(Charter 제3조 제1항)하며, "공적 목표(public purposes)를 증진하는 것을 주된 목적"(Charter 제3조 제2항)으로 한다. 이 때, 공적 목표라 함은 칙허장 제4조에 기술되어 있는데 그 내용은 다음과 같다: a) Sustaining citizenship and civil society, b) promoting

---

5) 칙허장 개정에는 두 가지 중요한 내용이 있었다. 첫 번째는 BBC의 규제감독기구가 기존 경영위원회(Board of Governors)에서 BBC Trust로 대체되었다는 것이다. BBC Trust는 PVT를 수행하고 감독하는 핵심 기관으로써 BBC의 새로운 서비스나 주요한 변화가 있는 서비스를 평가하여 허가 여부를 결정하는 역할을 하며, '공적가치'를 핵심 규제 기준으로 강조했다(Collins, 2007, p.165). 두 번째는 PVT 수행 과정에서 Ofcom이 시장영향 평가를 하도록 추가한 것이다(김진웅, 2012, p.154).

6) Charter는 The Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation of October 2006을, Agreement는 An agreement between Her Majesty's secretary of state for culture, media and sport and the BBC of July 2006을 의미한다.

education and learning, c) stimulating creativity and cultural excellence, d) representing the UK, its nations, regions and communities, e) bringing the UK to the world and the world to the UK, f) in promoting its other purposes, helping to deliver to the public the benefit of emerging communications technologies and services and, in addition, taking a leading role in the switchover to digital television. PVT 적용 대상은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는, BBC의 신규 방송 서비스이고 다른 하나는, 기존 서비스의 중단 등 주요한 변화가 있는 방송 서비스이다. 서비스에는 BBC의 TV프로그램, 라디오프로그램, 온라인 서비스 등이 포함 되는 반면, 비방송 서비스(non-service) 분야[7]와 상업적 서비스, 해외방송 서비스, 국가·정부가 요청·후원하는 서비스, 해외시청자를 대상으로 하는 서비스 등은 제외 된다. PVT 적용 대상이 되는 서비스는 의무적으로 PVT를 받아야 하며, 심사절차를 통과하면 서비스 허가를 받을 수 있다(BBC Trust, 2007, p.6).

3) PVT 평가방법 및 활용

PVT는 BBC trust에 의해 수행되는 공적가치평가(PVA: Public Value Assesment)와 Ofcom이 주관하는 시장영향평가(Market Impact Assesment)로 구성되어 있다(Humphreys, P., 2009, 175). 공적가치평가(PVA)는 BBC의 방송서비스가 어떤 공적가치를 갖는가를 평가하는 것이다. PVA는 해당 서비스가 BBC의 공공목표 = 공적가치(시민권과 시민사회의 유지, 교육과 학습의 제공, 문화적 우수성과 창의성 자극, 디지털 영국의 건설 등)에 얼마나 기여하는지 검토한 후(Collins, R., 2007, p.166), 공적가치의 4대 '핵심요소(key drivers)', 즉 도달률(reach), 품질(quality), 영향력(impact), 경제적 지불가치(value for money)를 평가하게 된다. 시장영향평가(MIA)는 새로운 서비스가 방송시장에 미치게 될 중·장기적인 영향력을 분석하는 것이다(Moe, H., 2010, p.211).

4) PVT(Public Value Test)의 절차

PVT는 BBC경영진이 BBC Trust에 신청서를 제출하는 것으로 시작된다. BBC 경영진은 BBC Trust에게 신규 서비스나 주요한 변화가 있는 서비스에 대한 PVT 신청서를 제출한다.

7) 방송협정서 제22조 참조

BBC의 신청서는 Trust와 Ofcom이 해당 서비스를 평가하는 기반이 되기 때문에, 서비스에 대한 제안서[8]나 조사권한(Research Terms of Reference)[9] 등과 같은 적절한 자료들을 바탕으로 작성되어야 한다(BBC Trust, 2007, p.8). 다음으로, BBC Trust는 BBC 경영진이 제출한 신청서에 대해 PVT를 수행하는 것이 적절한지 여부를 결정하게 된다. Trust가 PVT의 수행 여부를 결정할 때는 다음과 같은 네 가지 기준에 따라 해당 신청서를 평가하게 된다. ① 해당 서비스가 이용자 및 제3자에게 미칠 잠재적 영향은 무엇인가? ② 해당 서비스의 경제적 영향력은 무엇인가? ③ 해당 서비스는 BBC가 아직 시도하지 않은 새롭고 창의적인 서비스 영역인가? ④ 해당 서비스의 지속 기간은 어느 정도 인가(BBC Trust, 2007, p.10)?

PVT 수행여부가 결정 되면, 해당 서비스에 대한 본격적인 평가가 시작된다. PVT 평가는 BBC Trust가 주관하는 공적가치평가(PVA: Public Value Assesment)와 Ofcom이 주관하는 시장영향평가(Market Impact Assesment)로 구분하여 동시에 진행되며, 평가 기간은 총 3개월이다. 여기서 PVA는 해당 서비스가 어떤 공적가치를 갖는가를 평가하는 것이고, MIA는 해당 서비스가 차후 방송시장에 미치게 될 영향을 예측·분석하는 것이다(BBC Trust, 2007, p.12~17). PVA와 MIA 평가가 종료되면, BBC Trust는 각각의 평가결과를 종합하여 해당 서비스에 대한 허가 여부를 결정한다. 평가 결과 해당 서비스의 공적가치가 방송시장에 미치는 부정적 영향보다 클 경우 서비스 허가를 받을 수 있게 된다(BBC Trust, 2007, p.18). 앞서 살펴본 PVT의 수행절차를 그림으로 나타내면 다음의 〔그림 2-4〕와 같다.

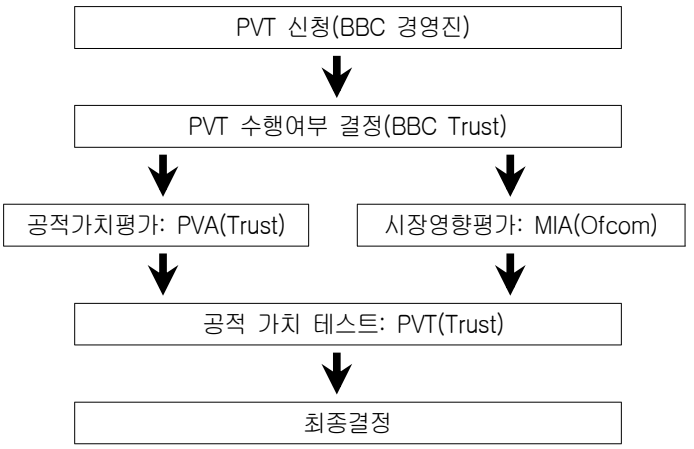
PVA의 목적은 해당 서비스의 공적가치를 평가하는 것이며, Trust에 의해 수행 된다. PVA는 크게 두 가지 측면에 대한 평가를 시행하는데, 하나는 해당 서비스가 BBC의 공적 목표에 얼마나 부합하는지에 대한 평가이며, 다른 하나는 해당 서비스가 공적 가치를 얼마나 생산해 내는지에 대해 평가하는 것이다(BBC Trust, 2007, p.13).

---

8) 서비스 제안서에는 '서비스의 목적과 목표, 잠재적인 규모 등이 포함 된 서비스에 대한 간략한 개요', '제안서에 대한 전략적 근거', '서비스 출시에 대한 향후 일정' 등이 포함된다(BBC Trust, 2007, p.8).

9) 조사방법론에서는 'PVA와 MIA평가에 활용 될 연구방법', '해당 서비스와 BBC의 서비스 또는 외부 서비스의 비교' 등이 포함되어야 한다.

〔그림 2－4〕 PVT 수행 절차



※자료: BBC Trust, 2007, p.5

BBC는 2004년 공적가치 구축(Building Public Value)문서에서 공적가치와 BBC의 공적목표에 대해서 소개했다. 우선, 공적가치는 상업 서비스와는 달리 공공 영역의 서비스에 내재된 특수한 효용성을 뜻하는 것으로 개인적 가치, 시민적 가치, 경제적 가치 등 세 가지 요소가 포함된다(BBC, 2004, p.29). 이러한 공적가치의 개념을 바탕으로 BBC는 민주주의적 가치, 문화적 가치, 교육적 가치, 사회적 가치, 세계적 가치 등 5가지의 공적가치를 만들었다. BBC는 각각의 가치에 대한 구체적인 목표를 설정했고, 그 내용은 다음과 같다(BBC, 2004,, p.30).[10)]

① 민주주의적 가치: 신뢰할 수 있는 뉴스를 제공하여 시민사회를 강화

② 문화적 가치: 다양한 장르의 프로그램을 제공하여 창의력 및 문화적 능력 증진

③ 교육적 가치: 교육적인 프로그램을 제공하여 교육 및 학습의 진흥에 기여

④ 사회적 가치: 다양한 수용자들이 BBC의 프로그램을 통해 경험을 공유하게 하여 국가·지역 및 공동체의 연결과 구성에 기여

10) 디지털 혁명으로 인해 새로운 미디어가 등장하게 되면서 BBC도 디지털 방송 환경에 걸 맞는 새로운 책임을 갖게 되었고, BBC는 기존의 5가지 공적가치(민주주의, 문화, 교육, 사회, 글로벌)에 디지털 영국의 건설이라는 새로운 공적 목표를 추가하였다(BBC, 2004, p.60).

⑤ 세계적 가치: 신뢰할 수 있는 국제적 뉴스를 제공하여 영국과 세계 각국 간의 상호 교류를 증진

PVA 평가는 크게 두 단계로 진행된다. 첫 번째 단계에서는 해당 서비스가 BBC의 공적 목표에 얼마나 부합하는지를 검토한다. 여기서는 수용자의 기대, 방송시장의 발전 등 광의의 BBC전략 차원에서 해당 서비스를 평가하며, 평가 방법으로는 Trust가 자체조사를 실시하는 방법과 전문가의 조언을 얻는 방법이 있다(BBC, 2004, p.84). 다음단계에서는 해당 서비스의 공적가치에 대한 양적평가를 실시한다. 이를 위해 BBC는 공적가치 개념의 세 가지 기본요소(개인적 가치, 시민적 가치, 경제적 가치)를 기반으로 측정 방법을 개발하였다. 첫째, 개인적 가치는 지불의사 가치 분석, 소비자 수요 조사, 컨조인트 분석(conjoint analysis) 등을 통해 조사한다. 지불의사 가치 분석은 수용자들에게 BBC의 서비스에 얼마 정도의 시청료를 지불 할 의사가 있는지를 묻는 방법이다. 2001년 개설 된 BBC의 유아채널 씨비비즈(CBeebies)의 공적가치평가 사례를 살펴보면, 소비자 조사 결과 씨비비즈의 시청료로 평균 8유로를 지불할 의사가 있는 것으로 나타났다. 컨조인트 분석(conjoint analysis)은 어떤 제품 또는 서비스가 갖고 있는 속성 하나하나에 고객이 부여하는 가치(효용)를 추정함으로써, 그 고객이 어떤 제품을 선택할지를 예측하는 기법이다. 둘째, 시민적 가치의 측정 방법으로는, 다른 공공 단체들이 BBC가 성취한 것과 같은 결과를 달성하기 위해 필요로 하는 비용을 추정하는 방법이 있다. 예를 들어, BBC는 인종적인 문제를 다룬 코미디나 드라마 프로그램을 통해 영국의 다양한 문화들 사이에서 관용과 신뢰를 증진시키는 역할을 했다. 만약 BBC가 이런 역할을 하지 않았다면 다른 공공 기간에서 영국 사회의 신뢰 증진을 위한 투자를 했을 것이고, 이 때 어느 정도의 비용이 드는지를 추측하여 대안 비용을 측정하는 것이다.

이 외에도 BBC의 공적가치 기여도에 대한 수용자 설문조사, 전문가 패널 조사, 국제적 비교 조사, BBC프로그램을 통해 사람들이 받은 영향력을 추정하는 방법(ex. BBC 프로그램을 통해 교육적 해택을 받은 사람들의 수) 등이 있다. 씨비비즈의 사례를 살펴보면, 씨비비즈 컨텐츠의 90%이상이 영국에서 생산되기 때문에 영국의 어린이들은 프로그램을 통해 그들의 문화, 언어, 가치 등에 대해 학습할 수 있다. 따라서 씨비비즈의 시민적 가치는 높게 평가된다. 셋째, 경제적 가치의 측정은 상대적으로 간단하며, 시장영향평가(MIA)를 통

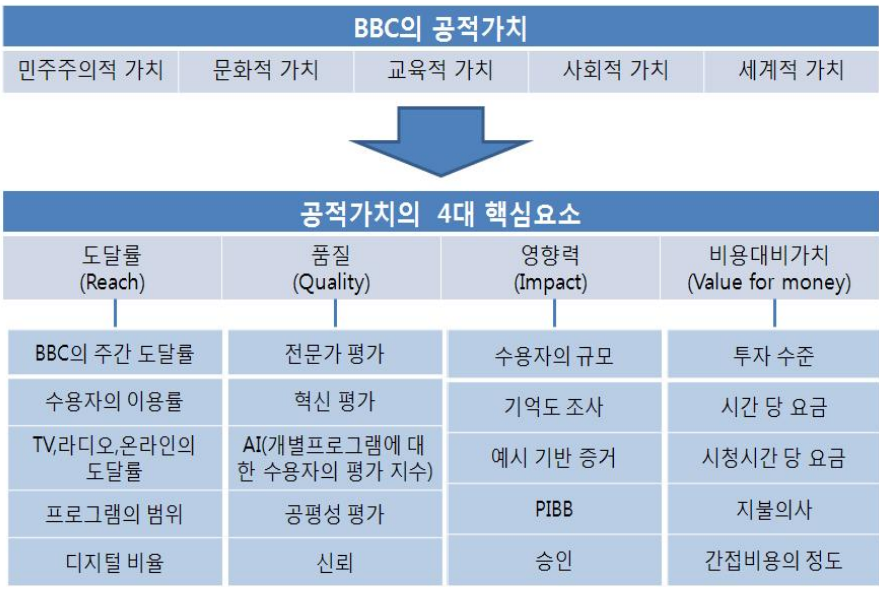
해 측정한다. 평가에는 BBC 활동들에 대한 긍정적인 경제적 가치 평가와 시장에서의 부정적 영향력에 대한 평가가 모두 포함된다. 씨비비즈의 경제적 가치도 긍정적인 요소와 부정적인 요소를 모두 갖고 있다. 긍정적 측면은 씨비비즈가 효과적으로 디지털화를 주도하고, 상업적 이용을 위한 새로운 시장을 개방하고, 독립적인 생산을 위한 새로운 기회를 제공함으로써 제조사와 소매업자의 이익을 증진시켰다는 점이다. 부정적 측면은 광고수입이 없기 때문에 수익성이 낮다는 점이다. 실제로 씨비비즈의 현금흐름(cash-flow)은 경쟁사의 약 3% 정도밖에 안 되는 것으로 나타났다(BBC, 2004, pp.84~86).

BBC는 공적가치를 좀 더 명확하고 간단하게 측정하기 위해 증거에 기반한 분석 틀을 개발하였다. 아래의 그림을 살펴보면, BBC는 자신들이 개발한 다섯 가지 공적가치(민주주의적 가치, 문화적 가치, 교육적 가치, 사회적 가치, 세계적 가치)를 기반으로 공적가치의 4대 핵심요소(도달률, 품질, 영향력, 비용대비가치)를 만들었고, 각각의 핵심요소를 측정하기 위한 지표를 도출하였다(BBC, 2004, p.86). 공적가치 4대 핵심요소의 구체적인 내용은 다음과 같다. ① 도달률(reach): 해당 서비스가 BBC의 도달률과 이용률을 얼마나 확장시켜 줄 것인가? ② 품질(quality): 해당 서비스가 높은 품질과 차별성이 있는가? ③ 영향력(impact): 해당 서비스가 소비자와 시민들의 가치를 창출할 수 있는가? ④ 비용대비가치(value for money): 해당 서비스에 소요되는 비용은 얼마이며, 비용 대비 경제적 가치는 얼마인가(BBC Trust, 2007, p.14)? 공적가치 4대 핵심요소를 측정하기 위한 지표들을 살펴보면, 도달률의 지표는 BBC의 주간 도달률, 수용자의 이용률, TV·라디오·온라인의 도달률, 프로그램의 범위, 디지털 비율 등이다. 품질은 전문가 평가, 혁신 평가, AI(개별 프로그램에 대한 수용자의 평가 지수), 공평성 평가, 신뢰 평가 등의 지표를 이용하여 측정한다. 영향력은 수용자의 규모, 기억도 조사, 예시 기반 증거, PIBB,[11] 승인 등의 지표를 통해 측정한다. 마지막으로 비용대비가치의 지표로는 투자 수준, 시간 당 요금, 시청시간 당 요금, 지불의사, 간접비용의 정도 등이 이용된다(BBC, 2004, p.87).

---

11) PIBB(Points of Impact Beyond Broadcast)는 1990년대 후반 PBS(Public Broadcasting Service)에 의해 개발 된 측정방법으로, 광의의 공적 영향력을 추적하는 평가방법이다(BBC, 2004, p.87).

〔그림 2－5〕 공적가치의 핵심지표 도출 과정



5) PVT의 활용

BBC Trust는 PVA와 MIA의 평가결과가 나오면 일주일 정도의 기간 동안 이를 종합하여 해당 서비스에 대한 잠정적 결론을 내린다. 이후 28일 안에 해당 서비스의 수정 가능성, 공적가치 창출 또는 시장영향력 감소 등을 고려하여 해당 서비스의 허가·거부·조건부 허가 등을 최종적으로 결정한다. 최종 결정은 BBC의 경영진과 비공식적으로 공유한다(BBC Trust, 2007, p.19).

나. 독일(DST)

1) DST(Drei-Stufen-Tests)의 목적(도입배경)

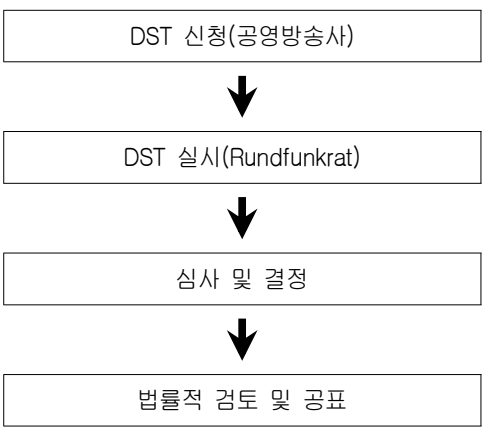
독일의 공적가치 평가제도인 삼단계평가(DST)는 2009년 제12차 방송법 개정을 통해 제도화되었다. 2003년 독일 민영방송협회(VPRT: Verband Privater Rundfunk und Telmedien)는 공영방송의 수신료 지원이 방송시장의 경쟁을 저해하는 것이라고 유럽연합에 제소하였고, 오랜 논란 끝에, 독일 정부와 유럽연합 집행위원회(EU-Kommission)는 2007년 '보조금

절충안(Beihifekompromiss)'에 합의했다. 이처럼 독일의 공적가치평가는 공영방송제도가 유럽연합의 방송정책과 상충되는 면에서 발단이 되었고, 이를 상호절충한 산물이 DST제도이다(김진웅, 2012, pp.155~156).

2) DST 평가방법 및 활용

DST 평가는 각 공영방송사 단위로 구성된 방송위원회(Rundfunkrat)가 주관하며, 평가대상은 기존 디지털 방송 서비스 영역, 신규 서비스나 주요 변화가 있는 서비스, 인터넷을 통해서 제공되는 디지털 라디오 방송 프로그램 등이다(김진웅, 2012, p.162). DST는 각 공영 방송사 경영진이 해당 서비스에 대한 공적가치 평가를 신청하고, 방송위원회가 주관하는 DST를 실시하는 절차로 진행된다. 여기서 DST 심사는 세 과정에 걸쳐 진행된다. 첫째는 새로운 서비스 또는 주요한 변화가 있는 서비스가 독일 시민의 민주적·사회적·문화적 필요성 등과 같은 공적과업을 어떻게 충족시켜주는지 평가하는 과정이다. 둘째는 해당 서비스가 저널리즘의 질적 경쟁에 어떻게 기여하는가를 평가하는 과정이다. 셋째는 해당 서비스에 소요되는 경제적 측면에 대해 평가하는 과정이다(Humphreys, P., 2009, 178). 이러한 심사과정을 통해 해당 서비스의 허가 여부를 결정한 후, 법률적 검토 및 공표를 실시한다. 다음 그림은 DST 수행 절차를 정리한 것이다.

〔그림 2－6〕 DST 수행 절차



※ 자료: ARD, 2009, p.9; 김진웅, 2012 재인용.

DST와 PVT는 모두 '공적과업'을 중요시하고, 비용 가치의 평가를 포함한다는 공통점을 지닌다. 반면, DST는 내적규제기구에 의해 평가가 진행되고, 시장영향평가에 다원주의(pluralism)와 품질(quality)등과 같은 평가기준이 추가된다는 점에서 PVT와 차별성을 갖는다(Moe, H., 2010, p.212).

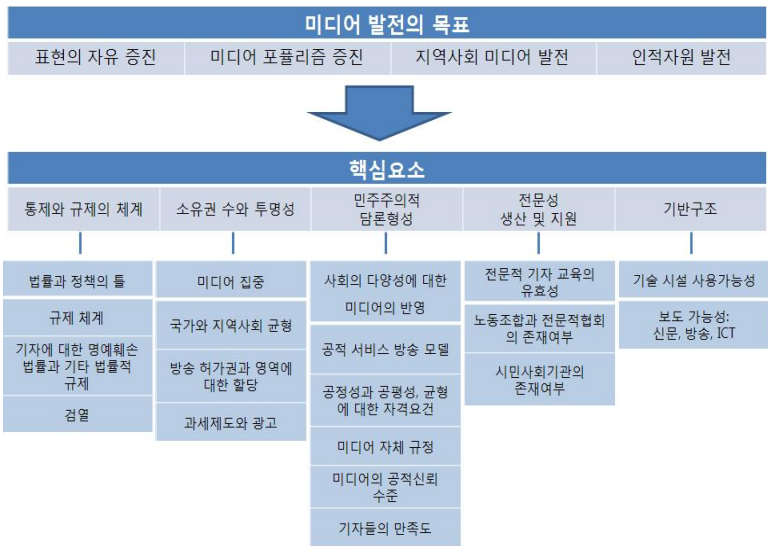
다. Unesco-(Indicators of Media Development: 미디어 발전 지표)

유네스코(UNESCO)가 '미디어 발전의 지표 규정'[12]이라는 논문에서 개발한 미디어 발전의 지표에 대해서 살펴보도록 하겠다. 본 연구에서는 미디어 발전의 구체적인 목표를 표현의 자유, 미디어 포퓰리즘(Populism) 증진, 지역 사회 미디어의 발전, 인적자원 발전 등으로 설정하였으며, 미디어 발전 지표 개발을 위해 다양한 기관에서 사용하고 있는 미디어 발전 지표들을 비교하였고, 국가적 특이성을 고려하여 지표와 방법론을 적용하는 툴킷(Toolkit)접근법을 이용하였다.

구체적인 지표 규정을 위해 미디어 발전 목표를 기반으로 5개의 핵심요소를 만들었고, 이에 대한 핵심지표를 도출하였다. 5개의 핵심요소는 통제와 규제의 체계, 소유권 수와 투명성, 민주주의적 담론형성, 전문성 생산 및 지원, 기반구조 등이다. 각각의 핵심요소를 측정하는 주요 지표들을 살펴보면, 통제와 규제 체계의 핵심지표는 법률과 정책의 틀, 규제체계, 기자에 대한 명예훼손 법률과 기타 법률적 규제, 검열 등이다. 소유권 수와 투명성은 미디어 집중도, 국가와 지역사회의 균형, 방송허가권과 영역에 대한 할당, 과세제도와 광고 등을 통해 측정한다. 민주주의적 담론형성은 사회 다양성에 대한 미디어의 반영, 공적서비스 방송 모델, 공정성과 공평성, 균형에 대한 자격요건, 미디어 자체 규정, 미디어의 공적신뢰 수준, 기자들의 만족도 등이 핵심지표를 이용하여 측정한다. 전문성 생산 및 지원의 핵심지표에는 전문적 기자 교육의 유효성, 노동조합과 전문적협회의 존재여부, 시민사회기관의 존재여부 등이 있으며, 기반구조의 핵심지표에는 기술 시설 사용가능성과 신문, 방송, ICT의 보도 가능성 등이 있다. 미디어 발전의 지표 도출 과정을 그림으로 나타내면 다음과 같다.

12) UNESCO, 2007, Defining Indicators of Media Development: Bachkground Paper

〔그림 2－7〕 미디어 발전의 핵심지표 도출 과정



2. 非방송분야－정부정책평가[13)]

1) 미국의 정책평가제도

정책평가의 주체는 감사원(GAO)과 관리예산처(OMB)로, 효과성과 효율성을 정책평가의 가치/목표로 삼고 있다. 정책평가결과는 GAO(감사원)가 담당하고 있다. 하지만, GAO에 의한 정책평가 활동은 결국 의원들이 이를 통해 행정을 개선하고 통제하려는 시도라 할 수 있다. 정책평가를 통한 정부성과향상과 책무성의 확보는 우리만의 문제가 아니라 세계적인 현상이라고 할 수 있다. 책임과 성과를 평가하기 위해서는 기본적으로 조직의 '기본 미션'(목표), '수단'에 대한 합의가 필요하며, '달성의 정도, 즉 성과를 어떻게 측정할 것인가' 등의 기본적인 질문에 답할 수 있어야 한다(김성준, 윤수재, 2002, pp.5~8). 미국의 정책평가는 GPRA(정부성과평가법: Government Performance and Results Act)를 근거로 하며,

13) 이 부분은 김성준/윤수재(2002), 주요국의 정책평가 연구(한국행정연구원)와 이윤식 외(2010), 정부성과관리와 평가제도: 주요 선진국 사례를 중심으로(대영문화사)를 참고, 정리했다.

GPRA 이전의 정부활동은 구체화된 목표가 없어 정부활동의 내용과 결과에 대한 정확한 평가가 불가능했다(김성준/윤수재, 2002, p.8).

GPRA의 목적은 다음과 같다. 먼저, 연방정부의 정책결과에 책임을 질 수 있도록 하여 연방정부에 대한 국민의 신뢰수준을 제고하는 것이다. 둘째, 정책목표 설정, 목표성과의 측정, 진행과정의 공표 등을 통해 정책성과에 대한 개혁을 추진하는 것이다. 셋째, 정책성과, 서비스 품질, 고객만족도 향상에 초점을 두어 정책의 효과, 책임성을 향상시키는 것이다. 넷째, 연방정부로 하여금 정책목표 달성을 위해 필요한 계획을 수립하고, 정책결과와 서비스 품질에 대한 정보를 제공하여 대국민 서비스를 제고하는 것이다. 다섯째, 정책과 예산지출의 효과성, 효율성에 대한 객관적 정보를 의회에 제공, 정책결정의 품질을 제고하는 것이다. 여섯째, 연방정부 내부 관리를 향상시키는 것이다.

GPRA를 적용받는 대상은 연방정부 14개 부처, 모든 독립행정기관, 공기업이며, 일부 소규모 조직에 대해서는 GPRA의 엄격한 의무사항을 일부 면제해 주고 있다(p.11). 성과척도에 관한한 모든 행정부처에 보편적으로 적용될 수 있는 성과지표를 개발하는 것은 현실적으로 불가능(p.12)하기 때문에, 개별 부처의 특성을 반영할 수 있는 지표 개발에 노력을 가하고 있다. GPRA 구성요소는 전략계획(임무, 목표/달성방법, 운영계획, 평가계획 등 장기적인 목표 수립), 연간성과계획(구체적 활동, 측정 가능한 목표, 필요자원, 측정지표 등 단기 계획 수립), 성과보고서(평가결과 보고)로 구성된다. 이 때, 전략계획은 정책의 우선순위 결정과 관련되어 있으며 지난한 토론과정을 거쳐서 수립되며, 다양한 이해관계자의 참여, 특히 의회와의 협의는 필수적이다.

GPRA의 주요 쟁점은 첫째, 성과를 측정할 수 있는 지침의 적합성, 둘째, 원인과 결과의 혼란, 셋째, 결과가 즉시적이지 않을 수 있음, 넷째, 일관성 있는 자료의 부재, 다섯째, 많은 기관들의 이해관계, 여섯째, 예산 과정에서의 정치를 들 수 있다. GPRA를 통해 우리에게 몇 가지 시사점을 준다. 우선, 평가의 주된 대상이 되는 성과지표의 선정, 특히 측정 가능한 계량지표선정에 많은 관심을 기울여야 한다는 것이며, 각 부처마다 공통으로 적용될 수 있는 지표개발과 함께 각 부처별로 고유한 특성지표를 선정하는 것이다. 이 과정에서

외부전문가들의 참여를 유도하는 것이 필요하다(p.21 재인용).

2) 캐나다의 정책평가제도

캐나다의 RMAF(Results Management and Accountability Framework) 역시 성과에 기초한(result-based) 평가방식이다. RMAF 역시 GPRA와 마찬가지로, 정책의 성과를 보다 투명하게 평가함으로써 정책의 성과를 높이려는 의도로 만들어졌다. 이를 위해서는 무엇보다도, "달성하고자 하는 목적이 무엇이며, 그것을 달성하기 위한 계획방법과 성과에 대한 측정"이 전제되어야 한다. 예를 들어, 삶의 질 차원에서 바라본 캐나다 정부의 성과보고서는 4개 그룹/19개 요소(여론조사를 통해 국민들이 중요하다고 생각하는)로 구성되어 있다. 동 평가는 다음과 같은 기본원칙을 가지고 있다. 첫째, 지침들은 캐나다인의 가치를 반영해야 한다. 둘째, 시대를 넘어 추세를 강조해야 하고, 목표에 접근하는 것을 보여주어야 한다. 셋째, 다른 나라의 자료들과 비교 가능해야 한다. 넷째, 쉽게 다양한 청중들에 의해 이해되어야 한다(p.79).

〈표 2－2〉 MAF의 건전한 관리(sound management) 평가지표

1. 경제적 기회와 혁신	1) 1인당 실질 국내총생산
	2) 1인당 실질 가처분 소득
	3) 혁신
	4) 고용
	5) 식자율
	6) 교육성취도
2. 보건	1) 수명
	2) 보건상태
	3) 유아사망률
	4) 신체활동
3. 환경	1) 공기의 질
	2) 물의 질
	3) 생물학적 다양성
	4) 환경 독성오염물들

4. 지역공동체	1) 자원봉사활동
	2) 다양성에 대한 태도
	3) 문화활동참가
	4) 정치참여
	5) 범죄

다음의 예는 캐나다 MAF가 '건전한 관리(sound management)'를 평가하기 위해 제시한 평가지표 사례이다. 이들 지표가 가지는 핵심적 속성은 단순성으로, 총 열 가지 필수적인 요소로 구성되고, 이는 다시 일련의 지표와 연관된 척도로 연결된다(이윤식 외, 2010, p.102).

〈표 2－3〉 MAF의 건전한 관리(sound management) 필수요소 및 척도

필수 요소	척도
공공 서비스가치	– 맞춤식 공공 서비스 가치 선언과 모든 직원과 정기적으로 토론되는 윤리지침 – 건전한 자문과 청구 장치의 설치 – 직원을 지원하기 위한 오리엔테이션, 학습 및 기타 도구 – 공공 서비스 가치와 윤리측면의 조직성과에 대한 직원 평가
국정 운영과 전략적 방향	– 부처의 지원에 대한 장관의 신뢰 – 정책의제의 일관성에 대한 인식 – 강력한 경영 관리팀 – 우선순위의 설정, 재배분 및 범정부적 우선순위에 대한 조율을 위해서 사용되는 기관의 관리 기본 틀 – 인력관리, 감사, 서비스 등을 통합하는 관리 개선 의제 – 지도력/범공공 서비스 조치에의 참여
학습, 혁신 및 변화관리	– 조직학습의 개선과 지식관리실무의 진보 – 조직학습에 대한 투자 – 조직의 적응 능력, 변화 및 혁신에 대한 이해관계인/직원의 인식 – 조직의 결과를 개선하기 위해 사용된 성과측정
결과와 성과	– 부처 성과보고서 품질 – 직원/고객 설문 결과 – 재정/사업/결과/성과 측정 강화의 진전 – 성과에 대한 조직의 모니터링과 검토 – 위험기반의 평가계획과 후속평가 – 외부 벤치마킹 대비 성과

필수 요소	척도
정책과 사업	– 정책대안과 자문의 품질에 대한 장관의 신뢰 – 정책공동체의 충원/개발/승계 계획 – 정책역량/ 분석도구에 대한 투자
인적 자원	– 지도력, 충원, 인계, 학습 등을 포함하는 종합적 인력 자원개발계획 – 인력자원 목표를 향한 진전 – 직원 참여의 측정/개선에서의 진전 – 지도력의 품질 – 노사관계의 품질
국민 중심의 서비스	– 주요 서비스/규제사업을 위한 서비스 개선 및 변화 계획의 수립 – 매년 측정되는 고객만족도 – 다른 정부/협력자들과의 공조 – 시민을 위한 정보
위험관리	– 직원을 위한 도구/훈련 지원 – 전략계획에서 위험 고려의 증거 – 위험평가와 의사소통에 외부 이해관계인 참여
청지기 역할	– 정기적으로 검토되는 위험 기반의 감사 계획과 후속 감사 – 조직정보 시스템과 통제의 통합에서의 진보 – 감사 결과와 통제 실패 – 계약의 품질 확보, 재무/지식/자산관리, IT관리
책무성	– 책무성의 명확성 – 권환위임의 정기적 점검 – 집행위원회의 성과관리 감독과 성과의 정기적 검토 – 기관 의무와 개인 의무의 조율

프랑스나 일본의 경우에도 캐나다의 사례와 크게 다르지 않다. 아래의 표는 프랑스와 일본의 정책평가 제도를 간단히 표로 정리한 내용이다.

〈표 2－4〉 프랑스의 정책평가제도

평가 관점	평가 분야	성과목표 예시	성과지표 예시
시민	사회·경제 효과성	범죄 방지 향상 노력 정도	범죄 방지 향상 비율
		국제 안보질서 강화 노력 정도	테러리즘 방지와 억지에 프랑스 정부의 참여 정도

평가 관점	평가 분야	성과목표 예시	성과지표 예시
행정 서비스 이용자	행정 서비스의 품질성	지방자치단체의 도시건물 건축 허가증 발급과 관련된 행정 서비스 효율성 정도	건설교통부 지방 소속기관의 업무 중 도시건물 건축허가증 발급과 관련되어 법령으로 정해진 발급 기간 내에 처리한 실적
		고용시장 활성화 노력 정도	국가취업알선소개소에 의하여 추천된 취업자에 대하여 만족한 기업의 비율
납세자	관리의 효과성	재무행정 관리비용의 효과적 활용 정도	생산성 확보 정도
		사법 처리 효과성 향상 정도	행정재판소에서 재판부에 의하여 판결된 행정소송 건수

출처: 이윤식 외(2010)

〈표 2－5〉 일본의 정책평가제도

평가 기준	지표
필요성	정책의 목적이 국민과 사회의 수요와 상위의 목적에 비추어 타당하며, 행정 관여의 관점에서 보아 개입의 필요성이 있는가 여부
효율성	투입되는 자원량에 부합되는 결과가 얻어질 수 있는가, 필요한 효과를 더 적은 자원량을 가지고 얻을 수 있는가, 동일한 자원량을 가지고 더 큰 효과를 얻을 수 있는가 여부
유효성	기대되는 결과를 얻을 수 있는가 여부
공평성	정책 효과의 편익이나 비용이 공평하게 배분되는가 여부
우선성	평가 대상 정책이 다른 정책보다 우선적으로 실시되어야 할 이유가 있는가 여부

출처: 이윤식 외(2010), p.202.

제 4 절 소결 및 시사점

평가의 개념, 구성, 그리고 방송분야와 비방송분야에 대한 국내외 평가 사례의 문헌 검토를 거쳐 우리는 다음과 같은 몇 가지 평가의 기본원칙을 수립할 수 있다.

첫째, 평가는 공정해야 한다는 것이다. 무엇보다 평가의 신뢰도를 높여 평가에 대한 피

평가자의 수용성을 제고하는 것이 가장 중요하다. 피평가자의 평가에 대한 신뢰도가 낮은 대부분의 경우는 피평가자들이 평가의 공정성이 담보되지 못하고 있다고 판단하기 때문이다. 이런 이유로 평가는 먼저 제도 자체의 완성도를 높이는 작업이 이루어져야 한다. 평가방법 및 평가의 근거나 기준을 명확하게 공개한다거나 하는 것들은 이러한 평가제도의 수용도를 높이기 위한 방책 중의 하나이다.

둘째, 평가가 제대로 이루어지기 위해서는 무엇보다 평가의 목표가 분명하게 제시되어야 한다는 것이다. 평가의 목표가 분명하지 않으면 평가가 제대로 이루어질 수 없다는 것은 자명한 사실이다. 이는 "평가 질문(Evaluation Questions)은 합리적(reasonable)이고 적절해야(appropriate) 한다(Rossi, Lipsey, Freeman, 2004, p.71)."는 것과도 연계되어 있다. 예를 들어, 민영 방송사에게 있어 최고의 가치라 할 수 있는 수익성에 관한 질문을 공영 방송사를 평가하기 위해 질문한다면 이는 합리적이지도 적절하지도 않을 것이다. 이 때, 목표가 분명하게 제시된다는 것은 목표가 너무 크게 설정되어서도 안 된다는 것을 의미한다. 예를 들어, '시청자의 행복'과 같은 목표는 평가 자체가 불가능하기 때문이다. 다시 말해, 평가는 현실적인 범위에서 측정이 가능해야 한다는 것을 염두에 두고 설정되어야 한다. 이는 "평가 질문은 대답 가능해야(answerable) 한다(Rossi, Lipsey, Freeman, 2004, p.72)."는 것과 맥락을 같이 한다.

셋째, 목표를 제대로 설정하기 위해서는 관련 이해당사자(relevant stake-holders)와의 긴밀한 협조가 필요하다는 사실이다. 물론, 경우에 따라 평가의 목표를 평가자가 일방적으로 정하는 경우도 있지만 이러한 경우는 매우 드물다. 대개의 경우, 평가자(evaluator)와 피평가자(또는 수행자)를 포함한 관련 이해당사자들이 함께 정한다. 이러한 긴밀한 협조하에서 목표가 설정되면 평가는 관련 이해당사자들의 공감대 및 신뢰를 확보할 수 있다. 또한, 평가의 목표를 분명하고 구체적으로 설정하는 것은 평가의 대상과 범위를 정하는 것과 매우 밀접하게 연계되어 있다는 사실이다. 이는 동일한 평가를 받는 그룹을 정하는데 있어 개별 피평가자의 특성을 이해하고 있어야 한다는 것을 의미한다.

넷째, 평가의 목표를 구체화할 수 있는 구성요소(항목)와 이를 측정할 수 있는 지표 작

업이 필요하다. 이 때 주의할 점은, 앞서 핵심성과지표(KPI)에서 본 것과 같이 통제 가능성을 고려한 필수 측정지표의 선정이 필요하다는 사실이다. 측정지표를 많이 책정할 경우, 지표에 대한 통제 자체가 불가능해지는 경우도 발생하기 때문이다. 실제로, American Productivity & Quality Center의 조사결과를 보면, 기업들은 평균적으로 10개 정도의 측정지표를 설정하며, 최대 20개 내에서 측정지표를 사용한다. 이는 지표의 수가 증가하면 BSC의 복잡성도 증가하고, 이는 결국 BSC 활용 측면에서 효율성이 떨어지기 때문이다(장수용 편저, 2011, p.137).

다섯째, 측정지표의 인과관계를 파악하기 위해, 측정지표를 선정한 이후에도 지표가 제대로 평가항목을 반영하는 지에 대해 지속적인 검증작업이 필요하다. 이는 기본적으로 평가가 내/외부 환경변화에 맞춰 지속적으로 업데이트 되어야 한다는 것을 의미한다. 측정지표에 대한 검증은 크게 신뢰도(Reliability)와 민감도(Sensitivity), 타당도(Validity)[14]를 가지고 수행한다(Rossi, Lipsey, Freeman, 2004, pp.218~222).

14) 신뢰도는 동일한 것을 반복적으로 측정했을 때, 결과 값이 동일하게 나오는 정도, 민감도는 측정 대상에 변동이 있을 때, 측정된 결과 값이 변하는 정도, 타당도는 측정된 값이 애초에 측정하고자 한 것을 측정한 것인가의 정도를 의미한다.

제 3 장 방송평가제도의 문제점

제 1 절 방송평가제도 현황

1. 방송평가제도의 도입과 변화

가. 방송평가제 도입 배경

SBS 개국('91년), 케이블TV('95년), 위성방송('01년) 등 신규 방송사의 수적 증가로 시청률 경쟁이 심화되고 이로 인해, 프로그램의 선정성 폭력성 증가로 심의제재 건수가 증가함에 따라 90년대 초반부터 방송평가제 도입에 대한 최초 논의가 시작되었다. 이후, 방송제도연구위원회('90), 공영방송발전연구위원회('94), 선진방송발전정책연구위원회('94), 방송개혁위원회('99) 등의 논의를 통해 발전되었다. 게다가, 재허가가 형식적으로 이루어진다는 비판에 따라 심의 제재결과가 재허가에 보다 많이 연계되어야 한다는 지적도 있었다. 결국,

〈표 3－1〉 방송평가제도 도입 경과

보고서 제목	발행기관 (발행년월)	방송평가제 관련 주요 내용
방송제도연구위원회 보고서	방송위원회 (90. 6)	○ 방송심의의 실효성을 위해 방송 허가와 연계할 것을 제안하고, 허가기간 중의 내용심의 결과를 재허가에 반영토록 권고
공영방송 발전연구 위원회보고서	방송위원회 (94. 3)	○ 심의규정에 의한 심의·의결 결과를 허가, 재허가시 반영하고, 평가 근거자료로 활용할 것을 제안
선진방송 발전정책연구 보고서	공보처 (94. 12)	○ 시청자권익 중심의 방송평가제도 정착에 대한 내용으로 시청자 감시활동 및 시청자 의견수렴 기능의 제도화와 방송사업 활동평가 및 방송심의 결과를 허가 및 재허가와 연계할 것을 제안
방송개혁 위원회 보고서	방송개혁위원회 (99. 2)	○ 방송사 재허가가 형식적으로 행하여지고 있음을 지적, 방송 프로그램 내용·편성·운영을 포함하는 종합적 평가를 실시하고, 방송평가결과에 따라 보상과 제재를 행할 것을 제안

2000년 방송법 제정을 통해 방송평가가 법제화되었다.

나. 방송평가 제도 도입

방송 평가 제도의 법적 근거는 방송법 17조(재허가 등) 및 31조(방송평가위원회)이다. 2001년부터 지상파방송(TV/R) 평가를 시작으로 매년 실시하고 있으며, 2002년부터 허가 및 승인 사업자인 SO 및 PP(보도 및 홈쇼핑)에 대해서도 매년 방송 평가를 실시하고 있다. 방송평가 결과는 재허가(재승인) 심사에 반영된다(40%). 이를 위해 방송평가 규칙을 제정하고 있으며, 2008년부터는 방송평가 결과를 일반에 공개하고 있다.

다. 방송평가 규칙 개정 경과

방송평가 규칙은 2000년 제정 이후 모두 5차례 개정되었으며, 주요 내용은 다음과 같다.

1차 개정(2002. 10. 31)에서는 종합평가결과의 구분을 삭제하고, 5, 7, 9등급으로 되어있던 평가등급 구간을 9등급으로 일정하게 조정하였다. 2차 개정(2005. 12. 09)에서는 방송프로그램 내용에 대해 시청자(수용자)들이 직접 평가하는 프로그램 질 평가(KI)를 도입하였다. 그리고 방송평가의 신뢰도와 타당도를 높이기 위해, 각계 전문가로 구성된 '방송사어자 운영 평가단'이 방송사의 운영평가를 하도록 하였다. 3차 개정(2007. 12. 28)에서는 지상파 및 위성 DMB에 대한 평가항목을 마련하였다.

〈표 3－2〉 방송평가 규칙 개정 경과

구분	시기	주요 내용
1차 개정	2002. 10. 31	○ 규칙 제15조의 종합평가결과 구분 비율 조정
2차 개정	2005. 12. 09	○ 수용자에 의한 프로그램 내용평가(KI수용자평가조사) 도입 ○ 소수계층을 위한 프로그램 편성 평가 도입 ○ '방송사업자 운영평가단'에 의한 운영영역 평가 도입
3차 개정	2007. 12. 28	○ 이동멀티미디어방송사업자의 평가항목 및 척도 신설 ○ 지상파DMB사업자 및 위성DMB사업자 2008년 방송평가 유예(부칙신설) ○ '방송심의 관련 제규정 준수' 항목의 평가척도 개정 (주의, 경고 감점 신설)

구분	시기	주요 내용
4차 개정	2010. 12. 24	○ 평가항목 및 제출자료 간소화를 통한 규제 완화 ○ 재허가(승인) 심사항목과의 차별화 ○ 종합평가방식(정성평가) 도입 ○ 장애인 시청지원 평가항목 신설 또는 강화 ○ 개인정보보호 평가항목 신설 ○ 중소기업 보호를 위해 홈쇼핑에 대한 평가 강화
5차 개정	2011. 10. 24	○ 디지털 전환 실적 관련 평가항목 신설 ○ 종합편성 PP관련 평가항목 신설 ○ 인증방송장비 관련 평가 실시

4차 개정(2010. 12. 24)은 새로운 방송환경에 부합하는 평가항목을 도입하고, 방송평가의 실효성을 제고하기 위한 목적으로 실시되었다. 주용 개정 내용은 다음과 같다. 첫째, 평가항목 및 제출자료 간소화를 통한 규제 완화를 위해 평가의 실효성이 현저히 떨어지는 항목은 삭제하고, 유사 평가항목은 통합하였다. 그 결과 내용, 편성, 운영 영역의 총 31개의 평가항목이 11개로 대폭 축소되었고, 세부 평가척도도 69개에서 34개로 감소하였다. 둘째, 재허가(승인) 심사항목과의 차별화를 위해 방송평가는 방송프로그램의 내용·편성 실적을 중심으로 하되 재허가 심사는 사업자 경영현황과 향후 방송계획 등을 위주로 심사하도록 개정하였다. 이에 따라, 재허가 심사항목과의 중복성 문제가 있는 〈경영의 적정성〉항목이 삭제되었고, 〈재무의 건전성〉과 〈경영투명성 확보〉항목의 일부 척도도 삭제되었다. 셋째, 평가의 실효성을 제고하기 위해 기존의 계량평가 외에 각 영역별로 정성평가를 도입하여 종합평가가 이루어지도록 평가방법론을 개선하였다. 구체적으로 내용·편성 영역에서는 '자체심의 및 시청자위원회 운영현황 및 결과 종합 평가'를 추가하였고, 운영영역에서는 '방송프로그램 등의 유통상 공정거래 질서 확립 노력 평가'를 추가하였다. 넷째, 장애인 시청지원 프로그램 편성평가 신설(SO·위성·PP) 또는 강화(지상파TV)하였다. 다섯째, 방송사업자의 개인정보보호 활동에 대한 점검을 위하여 개인정보 보호시스템 구축여부(관리책임자 지정, 취급방침 공개 등) 및 활동내역(보호조치 내용, 누설금지 및 파기 원칙 준수 등) 등의 평가항목을 신설하였다. 마지막으로 중소기업 보호를 위해 홈쇼핑에 대한 평가를 강화하였다. 기존 홈쇼핑의 내용·편성영역 배점을 250점에서 200점으로 50점 축소하였고, 운영영역 배점은 250점에서 300점으로 50점 확대하였다. 5차 개정(2011. 10. 24)은 방송사의 디지털 전환과 국산방송장비의 보급을 장려하고, 2011년 12월부터 방송을 시작한 종편 PP

에 대한 방송평가 실시를 위한 목적으로 실시되었다. 구체적인 개정 내용을 살펴보면, 지상파 방송사와 유료방송의 디지털 전환을 촉구하기 위해 운영영역에 '디지털 전환을 위한 노력' 평가항목을 신설하였다. 지상파TV에는 100점을 배점하고 2013년까지 한시적으로 적용하기로 했으며, SO와 위성에는 50점을 배점하고 2015년까지 적용하기로 하였다. 그리고 새로운 방송사업자인 종편 PP에 대한 방송평가기준을 마련하였다. 종편은 종합편성을 행하는 자이기 때문에 지상파와 유사한 항목을 적용하되, 배점과 일부 항목에 차이를 두었다. 구체적으로 살펴보면 지상파는 900점, 종편PP는 700점을 배점하였으며, 편성영역의 '매체특성에 따른 편성 적정성' 항목에서 지상파의 세부항목은 '주시청시간대 균형적 편성 평가' 또는 '지역방송사 자체제작 비율평가'인 반면, 종편PP는 '제작프로그램 편성'이라는 평가항목을 신설하였다. 더불어 국내 방송장비 산업 활성화를 유도하기 위해 운영영역의 '방송발전을 위한 노력' 항목의 세부항목인 '방송기술투자평가'에 '인증제품 투자'에 대한 평가항목을 마련하였다.

〈표 3－3〉 '디지털 전환을 위한 노력' 세부평가항목

운영영역	세부평가항목	
디지털 전환을 위한 노력	지상파 (100점)	자막고지방송, 가상종료 추진실적 평가(40)
		콜센터 운영 실적 평가(20)
		송신시설 디지털 전환실적 평가(20)
		디지털 전환 홍보 실적 평가(20)
	SO, 위성 (50점)	디지털 상품 / HD 상품 전환 및 가입율(30)
		콜센터 운영실적 평가(20)

2. 방송평가제도의 구성

가. 평가 대상 및 평가 방법

평가는 우선 매체별 특성을 어느 정도 반영하고 있다. 이 때 매체별이라 함은, 일반적인 허가 승인 사업자인 지상파방송사업자(지상파TV/R), 종합유선방송사업자(SO), 위성방송사업자(스카이라이프), 승인 방송채널사용사업자(보도PP/홈쇼핑PP), DMB(지상파/위성)이며, 매체별로 평가배점과 평가항목을 차별화하고 있다.

방송평가 대상기간은 매년 1월 1일부터 12월 31일이며 부득이한 경우, 평가 가능한 특정 시기를 대상으로 평가할 수 있다. 앞서 언급한 것과 같이 방송 평가는 내용, 편성, 운영과 같은 영역별로 평가가 이루어진다(방송법 제31조와 방송평가에 관한 규칙 제14조 평가영역).[15]

〈표 3－4〉 매체별 영역별 배점(현행)

방송평가 영역 / 평가대상 매체	내용	편성	운영	총점
지상파방송사업자(TV)	300	300	400	1000
지상파방송사업자(R)	250		250	500
SO·위성방송사업자	200		350	550
PP(보도분야)	250		250	500
PP(홈쇼핑분야)	250		250	500
PP(종합편성분야)	210	215	275	700
지상파DMB	250		250	500
위성DMB	200		300	500

나. 방송평가 항목별 평가척도

각 영역별 주요 평가항목은 다음과 같다. 우선, 내용 영역의 주요 평가 항목은 프로그램의 품질, 방송심의 관련 제규정 준수, 자체심의 및 시청자 불만 처리 운영 실적 등이며, 편성 영역의 주요 평가 항목은 법정 프로그램 편성비율 준수 여부, 어린이, 장애인, 재난방송 프로그램 편성 실적 등, 지역성구현(SO), 공익성 프로그램(홈쇼핑) 등이다. 그리고 운영영역의 주요 평가 항목은 경영적정성, 재무건전성, 인적자원 및 기술투자, 방송법 등 관계법률 준수 여부 등이다.

15) 방송평가 영역은 내용, 편성, 운영으로 구분하며, 각 영역별 평가대상은 다음 각 호와 같다. 1. 내용영역에서는 개별 방송프로그램의 내용, 방송프로그램의 질 및 방송내용과 관련된 운영 등에 대하여 평가. 2. 편성영역에서는 대상별 편성비율의 적절성 및 대상별 시간량의 적절성 등에 대하여 평가. 3. 운영영역에서는 방송사업자의 운영일반 및 경영의 적절성 등에 대하여 평가.

제 2 절 방송평가제도의 문제점

권호영·하주용(2010)은 현행 방송평가제에 대해 '방송환경의 변화 반영', '방송평가제도의 타당성', '방송평가 방법론' 등 크게 세 가지 부분에 대한 개선이 필요하다고 지적하였다. 우선, 급격하게 변화하는 방송환경 하에서 방송의 공적 책임을 구현하기 위해서는 새로운 방송환경에 부합하는 방송평가제가 필요하다고 강조하였다. 또한, 방송매체가 계속 증가하고 있고, 신규매체도 등장하고 있기 때문에 사업자의 특성을 고려하지 않은 일괄적인 평가는 실효성이 감소한다는 점을 지적하면서, 사업자의 특성에 맞게 차별화된 평가항목의 개발이 필요하다고 주장하였다. 다음으로, 방송평가제도의 타당성을 제고하기 위해서는 재허가/재승인 심사항목과의 중복 문제 검토, 공·민영 방송사에 대한 평가 차별화 검토, 운영영역 평가의 개선 등이 필요하다고 지적하였다. 마지막으로 방송평가의 방법론 부분에서는 평가항목이 지나치게 많고 복잡하다는 점을 비판하면서 평가 항목의 간소화가 필요하다고 하였다. 더불어, 평가점수가 지속적으로 상승하고, 전체 사업자가 모두 만점을 받는 항목도 있어서 평가항목의 실효성이 떨어진다는 점을 비판하였다. 또한, 대부분의 평가항목이 정량평가에 의존하고 있기 때문에 정성평가와 정량평가의 균형적 배분이 필요하다고 강조하였다.

강남준 외(2008)도 방송평가 방법에 대해 지적하였는데, 기존의 정량적 평가와 더불어 정성적 평가 방안을 도입하거나, 우수도와 향상도 평가를 병행하는 방안 등이 필요성에 대해 주장하였다.

홍기선·주정민(2003)는 방송평가제의 문제점에 대해 다음과 같이 지적하였다. 첫째, 평가항목이 방송사업자의 공익성·공공성에 대해 평가하는 항목보다 기술적인 항목이 대부분이여서 평가항목의 타당성이 부족하다고 하였다. 둘째, 방송사업자가 제출한 자료를 기반으로 평가하기 때문에 평가 자료의 정확성과 신뢰성이 떨어진다는 점을 지적하였다. 셋째, 다매체/다채널 환경에서 방송사업자는 사용매체나 사업규모에 따라 사회적 책임이 달라지는데도 불구하고, 모든 사업자에게 동일한 항목을 적용하기 때문에 평가대상의 차별화가 부족하다는 점을 지적하였다. 그 밖에도 소극적 평가와 양적 평가에 치중한 문제점들을 비판하였다.

강남준(2004)은 평가항목의 문항분석을 통해 평가제도의 문제점들을 파악하였다. 2001년부터 2003년까지 3년간의 방송평가 결과를 시계열 분석결과, 방송사업자의 평가자료 제출은 방송의 품질 및 품격 개선을 달성하는 것으로 나타나 평가척도의 유용성이 검증되었다. 그리고 여러 방송사간에 일정하고 예측 가능한 응답 패턴이 나타나 평가척도의 신뢰도가 검증되었다. 또한, 방송환경의 변화에 따라 척도가 민감하게 반응하는 것으로 나타나 평가척도의 타당도도 어느 정도 검증되었다. 하지만 변별력 없는 평가항목이 많고, 항목별 점수부여 체제에 대한 일관성 논리가 부족하다는 문제점 등이 발견되었다. 또한, 척도의 친정효과(ceiling effect)가 발생하였는데, 이것은 평가를 통해 방송이 개선되었다는 점에서 유용성이 검증되었다고 볼 수 있지만, 평가척도가 만점에 가까워지면서 평가항목의 변별력이 낮아지는 문제점도 있다고 지적하였다.

주영호(2005) 역시 기존 방송평가제는 평가기준이 모호하며, 측정척도가 자의적이고, 평가 자료의 신뢰도와 타당도가 부족하다는 점을 지적했다. 이러한 문제들로 인해 방송평가제 도입의 원래 취지인 방송품질 향상을 달성하지 못하고 있다고 비판하였다. 강형철(2008)은 방송사업자의 매체별 특성에 따른 평가기준의 차별화, 평가항목의 측정 문제 개선이 필요하다고 지적하였으며, 방송평가제의 명확한 목적과 측정에 대한 구체적 기준을 제시해야한다고 주장하였다.

김재영·이승선(2010)은 방송평가 제도 자체에 대한 법적 쟁점을 문제 삼고 있다. 포괄적 위임 입법 금지 원칙을 위반하고 있어 의회유보 위반에 따른 위헌성 시비가 있다는 것이다. 특히, 운영 영역 평가의 경우 방송평가 규칙을 과도하게 확대해석 하고 있다는 것이다. 그 근거로, 방송평가의 모체역할을 한 방송개혁위원회의 보고서 내용에는 원래 "방송프로그램의 운영"이었다는 사실을 들고 있다. 또한, 방송평가 내용과 운용상에도 여전히 쟁점이 있음을 밝히고 있다. 예를 들어, 매체의 소유구조와 경영형태에 따른 특성이 미반영 되어 있으며 평가항목의 자의성, 평가항목별 점수부여 체제에 대한 일관성과 논리 부족, 변별력이 떨어지는 평가항목이 발생하고, KI 수용자평가지수 활용에 있어서도 장르에 따른 평가의 획일성 문제가 제기된다는 것이다. 이외에도, 재허가와 방송평가의 중복규제 논란,[16] 방송평가위원회의 법적 위상과 위원구성 등에도 문제를 제기하고 있다.

방송평가제도에 대한 기존의 논의들을 종합적으로 살펴보면 방송평가의 항목과 측정, 방송평가의 대상, 방송평가의 방법 등에 대해 공통적으로 문제점을 지적하고 있음을 알 수 있다.

우선, 대부분의 학자들은 방송평가 항목의 타당성 부족 문제와 측정 방식의 신뢰성 부족 문제를 지적하였다(권호영·하주용(2010), 강남준(2004), 주영호(2005), 강형철(2008)). 그리고 평가대상인 방송사업자의 종류와 규모가 매우 다양함에도 불구하고, 동일한 항목으로 평가 받는 점을 비판하면서, 평가 대상에 따른 차별화 된 평가기준이 필요하다는 점을 지적하였다(홍기선·주정민(2003), 강형철(2008), 권호영·하주용(2010)). 또한, 방송평가제도가 지나치게 계량적인 방식으로 이루어지고 있고, 사업자들이 제출한 서류에만 의존 있다는 점을 지적했다(홍기선·주정민(2003), 강남준 외(2008), 권호영·하주용(2010)).

이 외에도, 전혜선(2008)은 방송평가제도에 대한 법적인 쟁점들인 의회유보 원칙 위반여부, 방송사업자 운영 평가의 위법성 여부, 공·민영방송에 대한 동일기준 적용의 문제점 등을 분석하였다. 그 결과, 방송평가제는 의회의 공개적인 심의 절차를 거쳐 방송법에 명시되어 있을 뿐만 아니라 평가영역까지 규정되어 있으며, 국민의 재산권을 침해하는 것이 아니라 국민의 권익을 보호하는 것을 내용으로 하기 때문에 의회유보의 원칙에 위반되지 않는다고 주장하였다. 그리고 방송법 제31조에서 사용하고 있는 '운영'은 방송프로그램이 아니 방송사업자의 운영을 의미하는 것이며, 방송위원회의 방송평가는 방송사업자의 권리·감독 및 재허가에 선행하는 작업이기 때문에 방송사업자의 경영을 평가하는 것은 타당하다고 보았다. '공·민영방송에 대한 동일기준 적용' 쟁점에 대해서는 공·민영방송사에 동일하게 적용될 수 있는 평가척도를 개발하거나, 공영과 민영 방송을 각기 평가할 수 있는 이원적 평가방식의 도입이 필요하다고 주장하였다.

---

16) 시청자관련(시청자평가프로그램, 시청자위원회), 지역사회발전(지역방송사 자체제작비율), 방송편성(편성영역 대부분), 경영계획과 재정능력(운영영역 대부분), 행정처분(관계법령 준수여부) 등이 이중으로 재허가에 반영된다.

제 4 장 방송평가제도 실효성 제고 방안

제 1 절 방송평가제도 개선의 기본방향

1. 평가목표의 명확화

기존 평가제도의 문제점을 살펴보면, 영역/주제별로 평가 항목이 구성되어 있어 방송평가가 지향하는 목표와 가치가 명확하게 드러나지 않으며, 영역 내 항목 구성에 있어서도 일관되지 못한 부분이 존재한다. 예를 들어, 시청자 관련 항목의 경우 내용영역(시청자 주권확보 노력)과 운영영역(시청자 권익보호 노력)에 분산되어 있고, 편성관련 항목(시청자 평가프로그램 편성 등)이 내용 영역에 포함되어 있다. 이런 문제점들을 극복하기 위해, 방송평가에 균형성과표(BSC) 모델을 적용하고자 한다. 균형성과표(BSC) 모델은 기업의 성과를 평가하기 위해 자주 사용되는 방법으로, '관점', '성공요인', '성과지표' 등의 체계로 평가가 이루어진다.

또한, 방송법 등 관련법에 근거하여 방송평가의 관점(시청자, 서비스, 시장)과 목표/가치를 도출하고, 이에 부합하는 항목과 지표를 개발하는 방식으로 평가 제도를 체계화하고자 한다. 방송법상 평가는 내용, 편성, 운영 영역으로 평가하도록 되어 있기 때문에, 관점/목표별 평가가 어렵다는 문제제기도 있을 수 있지만 방송법(제31조)은 아래의 표와 같이 내용, 편성, 운영 등을 종합적으로 평가하도록 되어 있을 뿐, 영역별로 평가할 것을 강제하고 있지 않다.[17]

하지만 단기적으로 내용, 편성, 운영과 같은 영역별 평가가 불가피하다면 우선적으로라도 기존의 내용, 편성, 운영 영역의 3분류 체계를 내용·편성, 운영과 같이 2분류 체계로

17) 제31조(방송평가위원회) ① 방송통신위원회는 방송사업자의 방송프로그램 내용 및 편성과 운영 등에 관하여 종합적으로 평가할 수 있다.

운용할 필요가 있다. 내용과 편성 사이의 영역 구분이 명확치 않을 뿐 아니라, 현재도 이러한 3분류 구분 방식은 종합편성을 행하는 방송사업자에 국한되어 제한적으로 적용되기 때문이다.

2. 평가항목의 법(또는 정책)적 연관성 강화

기존 평가제도의 경우, 일부 항목이나 지표의 법(또는 정책)적 근거가 명확치 않아 평가제도 자체의 정당성, 명확성, 예측 가능성에 대한 문제제기가 있어 왔다.

"방송평가 기준과 항목은 명확한 법적 근거를 가지고 있어야 한다. 이러한 근거가 약한 기준이나 항목은 평가 대상자들로부터 자의적이라고 반발을 불러일으키고, 타당도와 신뢰도에 문제가 있다고 공격을 받을 것이다"는 강남준(2004, p.54)의 지적은 그 대표적인 예이다.

그러므로 평가제도의 명확성 및 예측 가능성을 높이고 나아가 평가제도의 정당성을 확보하기 위해, 우선적으로는 방송관계법령(방송법, 기본법, 디지털전환 특별법 등) 또는 허가(재허가)/승인(재승인) 조건 등에 근거한 평가항목을 도입할 수 있다.

3. 사업자별 특성 고려 강화

기존 평가제도의 경우, 동일한 평가기준을 적용하기 어려운 사업자들을 하나의 그룹 안에서 상대적으로 평가하여 불이익을 받는 사업자가 발생하였다. 특히, 지상파 사업자의 경우, 사업자간 특성(전국/지역, 종편/전문)이 덜 반영되었고,[18] 이러한 '평가 대상의 차별화 부족'은 이전부터 꾸준히 지적되어 왔다(홍기선/주정민, 2003).

예를 들어, 프로그램 수상실적(내용)이나 재난방송 프로그램 편성실적(편성)의 경우, 전국/지역 구분 없이 지상파 TV 전체를 한 그룹에 넣고 최고 실적을 기준으로 상대평가를 하고 있다. 이러한 점을 개선하기 위해 방송구역(전국/지역), 방송분야(종편/전문) 등 사업

18) 2012년 방송평가 기준 평가 그룹은 총 8개(지상파TV, 지상파R, SO/위성, 보도PP, 홈쇼핑PP, 지상파DMB(TV/R), 위성DMB)였으나, 2013년 방송평가부터 종편 PP가 추가되면서, 평가 그룹은 9개로 증가했음

자별 특성을 고려, 평가대상을 보다 세분화하여 범주화하고, 이에 따라, 동일그룹 내에서의 평가결과를 비교하는 것이 보다 실효성을 가질 수 있다고 기대된다. 아래의 표와 같이, 방송통신기본법(제5조) 역시 서비스의 특성을 반영할 것을 의무화하고 있다.

방송통신기본법 제5조(방송통신 규제의 원칙) ① 방송통신위원회는 방송통신서비스의 특성이나 기술 또는 시청자와 이용자의 서비스 수용행태 등을 종합적으로 고려하여 동일한 서비스로 볼 수 있는 경우에는 동일한 규제가 적용되도록 노력하여야 한다.

이와 같은 개선 방안은 방송구역이나 방송분야 외에도 지배구조, 매출액 등의 특성을 왜 고려하지 않는가 하는 문제가 제기 될 수 있으나, 모든 요소를 고려한다면 평가대상이 지나치게 세분화되어 평가가 불가능해지기 때문에, 평가 대상의 실효성을 높이는 선에서 절충안을 선택할 수밖에 없다.

4. 평가항목별 배점의 합리적 근거 확보

기존 평가제도의 경우 영역별, 항목별, 세부항목별 배점의 차이가 상대적 중요도를 의미함에도 불구하고, 배점의 결정이 어떻게 이루어졌는지를 설명할 논리적 근거가 부족하다. 그러므로 배점의 논리적 근거를 확보하기 위해, 기존의 가중치 외에 통계적 기법(PCA),[19] 해당 분야 전문가 조사(AHP)[20] 등 추가적인 방법을 통해 평가항목 간 배점을 결정하여 배점의 논리적 근거를 확보하려고 한다. 이러한 방식은 국제적으로도 널리 통용되고 있어, 국제 지수(ITU의 정보통신개발지수, EIU의 IT산업 경쟁력지수, WEF 네트워크 준비지수 등)의 경우에도 평가항목별 가중치를 부여하기 위해 유사한 방법을 이용하고 있다.

5. 다양한 평가방식 도입과 평가결과의 직접적인 시계열 비교 강화

기존 평가제도의 경우, 피평가자인 방송사업자가 제출하는 자료에 의존하고 있어, 자료

19) PCA(Principal Component Analysis: 주성분분석): 다양한 지표를 소수의 주요 요인으로 묶어 구조를 간략화. 이 과정에서 도출된 정보로 지표별 가중치 도출.

20) AHP(Analytic Hierarchy Process: 계층화분석법): 의사결정 시 고려할 평가항목들을 계층화하여 의사결정 기준이 되는 항목의 상대적 중요성을 결정하는 의사결정 기법

에 대한 신빙성이 떨어진다는 지적이 있다(강남준, 2004). 사업자가 제출한 자료를 계량화하고 있으나 현실적으로 자료의 진위 여부를 검증하기 어렵다는 한계도 존재하기 때문이다. 그러므로 사업자 제출 자료에 대한 의존도를 줄이기 위해, 기존 프로그램 품질평가(KI)에 사용되던 이용자 조사를 확대하고, 전문가조사(델파이), HHI[21] 등을 도입하는 방안도 고려할 수 있다. 구체적으로 살펴보면, 시청자위원회 참여자에 대한 면접 조사에 전문가 조사를 이용하고, 방송분야(프로그램) 또는 공급분야(채널)의 균형적 편성 정도를 평가하는데 HHI를 적용할 수 있다.

또한, 기존 평가제도는 실적에 근거하여 상대평가를 실시하는데, 이로 인해 정규화를 하지 않은 상태에서 평가결과를 직접적으로 시계열 비교하는 것이 불가능하다. 시계열 자료를 만들기 위해서는, 연차적으로 데이터를 수집할 수 있어야 하기 때문에 동일한 대상에 대해 같은 측정척도를 사용해야 한다. 프로그램 수상실적이나 재난방송 편성실적의 경우, 최고점수를 기준으로 상대평가를 하며, 운영영역의 다수 항목(인적자원 개발투자, 방송기술 투자, 장애인 고용, 여성 고용 등)이 평균과 표준편차를 이용하고 있다. 때문에, 피평가자의 실적이 동일함에도 불구하고 매년 평가점수가 달라지는 현상이 타나나고 있다. 시계열 비교를 강화함으로써 항목별 평가점수만으로도 전년과 비교할 수 있게 되고, 평가결과의 시계열 비교가 보다 직접적이고 수월해질 것이다. 이에 따라, 평가결과의 활용도가 보다 높아질 것으로 기대된다(ex. 평가대상별, 관점/목표별, 항목별 시계열 분석보고서 등의 발간 가능).

제 2 절 평가목표의 명확화

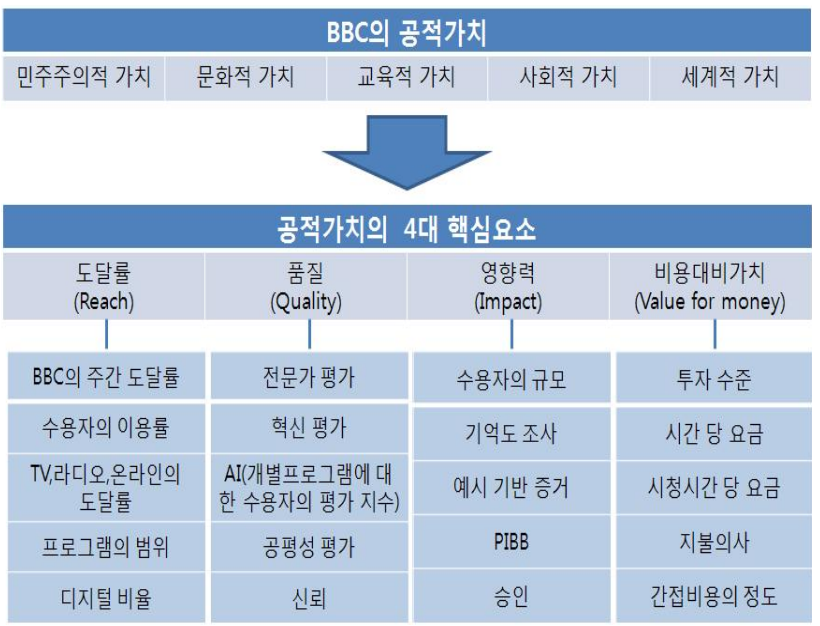
1. 균형성과표(BSC)의 적용

앞서 언급한 것과 같이, 기존 평가제도는 영역/주제별로 평가 항목이 구성되어 있어 방

21) HHI(Herfindhal-Hirschmann Index: 허핀달-허쉬만 지수)는 시장 내 집중도를 살펴보는 기법으로, 시장 내 개별 플레이어의 시장 점유율을 제곱해서 합산해서 지수를 구한다.

송평가가 지향하는 목표와 가치가 명확하게 드러나지 않았다. 그러므로 이런 문제점들을 극복하기 위해, 방송평가에 균형성과표(BSC) 모델을 적용하는 것을 고려할 수 있다. 그렇게 되면, 방송평가 역시 '관점', '성공요인', '성과지표' 등으로 평가체계를 구축하는 것이다. 균형성과표의 관점은 그대로 사용하고, 성공요인을 '목표/가치'와 '항목'으로 계위를 나누어 변환하고, '성과지표'는 '지표'라는 용어로 사용할 수 있을 것으로 판단된다. 앞서 살펴봤던 BBC의 공적가치나 유네스코의 미디어 발전지표 역시 '가치', '핵심요소', '지표' 등의 순으로 구성되어 있어, 균형성과표를 어느 정도 차용한 것으로 보인다.

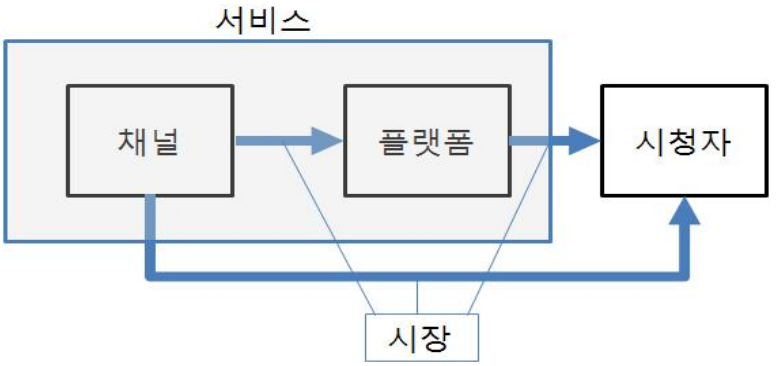
〔그림 4－1〕 BBC 공적가치평가 구조



2. 방송법에 근거한 관점 및 목표의 설정

우리 방송법에 명시되어 있는 방송사업자의 의무는 아래 그림에서 보는 바와 같이, 크게 시청자에 대한 의무와 서비스(채널/플랫폼)에 대한 의무, 그리고 시장에 대한 의무로 구분할 수 있다.

〔그림 4－2〕 방송서비스 공급 구조



다음 〈표 4－1〉은 기존 평가 제도를 이러한 의무들에 근거하여 체계화한 후, 어떤 부분이 달라졌는지를 비교한 것이다. 우선, 기존평가제도는 3개 영역과 12개 항목을 평가했으나, 개선 된 평가제도에서는 3개의 관점과 7개의 목표를 평가하려고 한다.

〈표 4－1〉 평가목표 명확화를 위한 개선(안)

기존 평가제도	
영역	평가항목
내용	프로그램 우수도
	방송심의 관련 제규정 준수
	시청자 주권확보 노력
편성	방송편성 관련 제규정 준수
	사회기여 프로그램 편성
	매체특성에 따른 편성 적정성
운영	재무건전성 및 경영투명성
	방송발전을 위한 노력
	방송사 운영 관련 제규정 준수
	시청자권익보호 노력
	매체특성에 따른 운영 적정성
	디지털 전환 노력

→

개선 평가제도(안)			기존 영역
관점	목표/가치(근거조항)		
시청자	권익보호(제3조, 제17조, 제18조, 제35조)		내용 운영
서비스	공적책임 공정성 공익성 (제5조,제6조)	품질	내용 편성
		장애인	
		재난방송	
		지역성	
		다양성	
	디지털 전환(특별법)		운영
시장	공정경쟁 (기본법 제11조)		운영
	재정/기술(제10조)		운영
	조직/인력(제10조)		운영
	관계법령 준수		편성 운영

이 중 시청자에 대한 의무는 시청자의 권익보호를 목표로, 시청자 의사결정 참여(방송법 제3조), 시청자위원회(제17조, 제87조), 시청자권익보호위원회(제35조) 등으로 구성 되어있다고 볼 수 있으며, 서비스(채널/플랫폼)에 대한 의무는 공적책임/공정성/공익성(제5조, 제6조-장애인 시청지원과 재난정보전달 포함), 다양성(제69조, 제71조), 지역성(제69조, 제42조의2) 등으로 구성되어 있다고 할 수 있다. 그리고 마지막으로 시장에 대한 의무는 공정경쟁(기본법 제11조)을 목표로 하고 있으며, 방송법상의 금지행위(제85조의2) 등으로 구성되어 있다고 할 수 있다.

제 3 절 평가항목의 법(또는 정책)적 연관성 강화

평가의 목표(관점/가치) 설정은 방송법과 허가(재허가)/승인(재승인) 심사기준을 근거로 한다. 본 절에서는 방송법상 방송사업자가 공급하는 서비스에 대한 의무를 범주화해서, 시청자, 서비스, 시장의 3 가지 관점과 각 관점별 세부 목표/가치를 구체적으로 살펴보도록 한다.

1. 시청자[22)]

시청자 관점은 결국 시청자의 권익보호를 목표로 하며, 시청자 권익보호의 정도를 평가하기 위해 다음과 같은 항목을 설정할 수 있다.

① 시청자 의사결정 참여(법 제3조): 시청자 권익보호를 위해 시청자가 방송프로그램의 기획, 편성 또는 제작에 관한 의사결정에 참여할 수 있도록 하고 있다. 시청자 의사결정 참여가 형식적으로 가장 구체화해놓은 것이 시청자 위원회와 시청자권익보호위원회라고 할 수 있다.

우선, 시청자위원회는 방송법 제87조에 의거, 시청자의 권익을 보호하기 위해 종합편성 또는 보도전문편성 방송사업자가 의무적으로 설치해야 하는 것이다. 시청자 위원회는 방

22) 방송법상 시청자는 공중(개별 계약에 의한 수신자 포함)을 가리킴(제2조)

송 편성에 관한 의견제시 등 시청자의 권익보호와 침해 구제 업무를 수행하고 있다. 또한, 시청자권익보호위원회(법 제35조)는 방송에 관한 시청자의 의견을 수렴하고 시청자 불만처리 등을 효율적으로 수행하기 위해 시청자권익보호위원회를 설치하고 있으며, 방송프로그램이나 방송광고 외에도 유료방송(IPTV 포함) 계약과 관련한 불만처리도 심의 대상으로 삼고 있다.

② 시청자 평가 프로그램(법 제89조): 지상파 방송사업자, 종합편성/보도전문 방송사업자에 대해 시청자 평가프로그램을 일정 시간 이상 편성할 것을 의무화하고 있다.

2. 서비스(채널/플랫폼)

① 공적책임/공정성/공익성(법 제5조~6조 등): 동 조항은 주로 채널 내 프로그램의 내용이나 편성과 관련된 의무라고 할 수 있다. 여기서 공적책임(방송법 제5조)의 구체적 내용은 인간의 존엄과 가치 및 민주적 기본질서 존중, 국민의 화합과 조화로운 국가의 발전 및 민주적 여론형성에 이바지, 지역간/세대간/계층간/성별간 갈등 조장 금지, 타인의 명예 훼손 및 권리 침해 금지, 범죄 및 부도덕한 행위나 사행심 조장 금지, 건전한 가정생활과 아동/청소년의 선도에 나쁜 영향을 끼치는 음란/퇴폐/폭력 조장 금지 등이 있다.

공정성과 공익성(방송법 제6조)의 경우, 보도의 공정/객관성, 성별/연령/직업/종교/신념/계층/지역/인종에 기반 편성차별 금지, 국민의 윤리적/정서적 감정 존중, 국민의 기본권 옹호, 국제친선의 증진에 이바지, 국민의 알권리와 표현의 자유 보호/신장, 상대적으로 소수이거나 이익추구의 실현에 불리한 집단이나 계층의 이익을 충실하게 반영 노력, 지역사회의 균형 있는 발전, 민족문화 창달 이바지, 사회교육기능 신장, 유익한 생활정보 확산/보급, 국민의 문화생활의 질적 향상에 이바지, 표준말의 보급에 이바지, 언어순화 노력, 정부 또는 특정집단의 정책 등을 공표함에 있어 의견이 다른 집단에게 균등한 기회가 제공되도록 노력, 각 정치적 이해당사자에 관한 프로그램 편성의 균형성 유지 등으로 세분화되어 있다.

〔그림 4－3〕 재난방송온라인시스템 구성도

출처: 방송통신위원회 웹진

장애인 시청지원(방송법 제69조)의 경우, 장애인의 방송접근권을 보장하기 위해 자막, 수화, 화면해설 방송을 편성할 것을 요구하는 것으로, “상대적으로 소수이거나 이익추구의 실현에 불리한 집단이나 계층의 이익을 충실하게 반영하려는 노력”에 포함시킬 수 있다.

재난방송에 대한 의무(기본법 제40조)는 재난 발생 시 재난정보를 전달하는 긴급방송을 의미하며, “국민의 기본권 옹호” 또는 “국민의 알권리”에 포함시킬 수 있다.

지역성(법 제6조 등)의 경우, 현행 방송법은 “지역사회의 균형 있는 발전”을 선언적으로 밝히고 있으나, 수중계 비율 제한(제69조), 지역방송발전위원회 설치(제45조의2), 지역채널 운용[23](제70조) 등 채널 또는 플랫폼 단위에서 지역성을 구현할 수 있는 방안을 별도조항으로 둘 정도라는 사실을 감안하면, 별도의 목표/가치로 구분할 수 있다. 지역성 이념을 실현하기 위해, 행위나 효과, 구조 차원에서 정책이 입안되는 사례가 많다. 예를 들어, 지역 방송사업

23) 방송법 시행령 제55조(지역채널의 운용) 제3항 지역채널을 통해 송신할 수 있는 방송프로그램: 1. 시청자가 자체 제작하여 방송을 요청하는 방송프로그램, 2. 지역생활정보 프로그램, 3. 지자체 홍보 프로그램, 4. 프로그램 안내, 5. 기타 프로그램

자의 영업행위에 일정한 형식적 제한을 두는 형태로, 흔히 제작비율이나 편성비율 등을 강제하는 것이 일반적 형태이며, 이러한 규정은 지역 방송사업자의 행위에 대해 가해지는 규제가 지역성을 증진할 것이라는 가정(Assumption)으로부터 비롯된 것이라고 할 수 있다.

다양성(법 제69조)의 경우, 종합편성을 행하는 방송사업자에게는 방송 분야의 조화로운 편성(주시청시간대 포함)을 요구하고 있으며, 유료방송 사업자에게는 분야 구성이 편중되지 않을 것을 요구하고 있다. 방송분야의 편성 다양성이나 공급분야의 채널구성 다양성은 방송법상 공적책임, 공정성, 공익성에는 포함되어 있지 않다.

② 디지털 전환: 디지털 전환 특별법('08년 3월 제정)에서는 HD 프로그램 편성(제5조), 전환 촉진(제7조의2), 디지털 방송 수신환경 개선(제13조), ㅣ, 디지털 전환 홍보(시행령 제11조제3항) 등을 의무화하고 있어, '11년 12월 20일 '방송평가에 관한 규칙' 개정을 통해 디지털 전환 노력 평가 항목(운영 영역)을 추가한 바 있다.

3. 시장

시장에서 가장 핵심적인 사항은 공정경쟁이다. 이외에도, 방송법상 명시적으로 방송사업자의 운영 영역에 대한 의무를 부과하지 않고 있으나, 허가/재허가 관련 조항에서 조직/인력, 재정/기술에 대한 심사가 이루어지고 있다는 점을 감안한다면, 기존 운영영역에서 가장 핵심적인 항목인 조직/인력, 재정/기술의 평가는 여전히 필요성이 있다고 볼 수 있다.

① 공정경쟁: 공정경쟁은 크게 금지행위와 불공정거래 행위로 구분할 수 있다. 금지행위(법 제85조)는 경쟁저해성과 시청자 이익 저해성에 근거하여 크게 6개 유형,[24] 24개 세부유형으로 규정하고 있으며, 방송법상 금지행위가 기본적으로 방송사업자를 수범대상으로 놓고 있는데다가, 대부분의 조항이 유료방송사업자(SO, 위성방송)의 규제를

24) Ⅰ(채널, 프로그램 제공, 필수설비 접근거부, 채널편성 변경 등), Ⅱ(적정한 수익배분 거부 등), Ⅲ(방송시청의 피해 등), Ⅳ(부당한 시청자 차별 등), Ⅴ(이용약관 위반 등), Ⅵ(시청자 정보 부당 유용)

염두에 둔 조치여서 지상파방송사업자와 외주제작사 또는 홈쇼핑채널사용사업자와 협력업체간의 불공정거래 관계를 규율하는 데 어려움이 있기 때문에, 비방송사업자를 포함하는 불공정거래 관계는 공정거래위원회나 소비자원의 조치를 참고할 수밖에 없었기 때문이다.

② 재정/기술: 재무건전성 항목에 기업 자체의 재무적 안정성을 볼 수 있는 기본적 항목 외에, 방송사업 운영에 있어서 기업의 투자 계획을 미리 볼 수 있는 방송사업 투자 계획 항목을 추가하였다. 방송투자 항목은 매출액 대비 방송분야(장비, 기술, 인력 등) 투자 비율 등으로 구체화 할 수 있다. 이는 방송사를 보유하고 있는 모기업이 재정적으로는 건실하지만, 실제적으로 방송사에 투자를 하지 않을 것을 우려하여 만든 항목이다.

③ 조직/인력: 기존 운영영역 평가항목 중 조직/인력의 운영과 관련한 장애인/여성 고용 항목을 유지했다.

④ 관계 법령 준수: 방송법 등 관계법령 위반에 대해 감점 처리를 하되, 일부 평가항목(시권위, 심의결과, 금지행위 등)과 중복되는 부분은 피해서 적용하였다.

결국, 위에서 기술한 접근 방식을 따라 관점/목표를 설정하고, 이에 따라 항목을 구성하면 다음과 같은 식으로 구성이 가능하다. 기존의 평가와 비교해보면, 관점 및 목표가 보다 분명해지고, 평가항목이 대폭 축소되었음(11년 35개, '12년 41개)을 알 수 있다.

〈표 4－2〉 관점/목표에 따른 항목(예시)

관점	목표/가치		항목
시청자	권익보호		– 시청자의 의사결정 참여 평가 (시청자 위원회 운영 평가)
			– 시청자 평가 프로그램 평가
서비스	공적책임 공정성 공익성	품질	– 방송 프로그램 품질 평가
		장애인	– 장애인 시청지원 노력 평가
		재난방송	– 재난방송 편성 평가
		지역성	– 지역 프로그램 편성 평가
			– 지역채널 운영 평가
		다양성	– 방송분야(프로그램) 다양성 평가
			– 공급분야(채널) 다양성 평가

관점	목표/가치	항목
서비스	디지털 전환*	– 자막고지/가상종료 추진실적 평가
		– 콜센터 운영실적 평가
		– 송신시설 디지털 전환실적 평가
		– 디지털 전환 홍보실적 평가
		– 디지털 상품/HD 상품 전환 및 가입률 평가
시장	공정경쟁	– 금지행위 평가
		– 불공정 거래행위 평가
	재정/기술	– 재무건전성 평가
		– 방송투자실적 평가
	조직/인력	– 장애인/여성 고용실적 평가
	관계법령 준수	– 관계법령 준수 평가

제 4 절 사업자별 특성 고려 강화

현행 방송평가 역시 방송법에 따른 사업자 구분을 준용하고 이에 따라 항목을 차별적으로 운용해 왔으나, 여전히 사업자별 특성 고려가 부족한 상태이다. 하지만, 이미 앞서 설명한 바와 같이, 방송통신기본법 제5조는 규제를 적용하려고 할 때, 서비스의 특성 등을 종합적으로 고려하도록 하고 있다. 그러므로 방송사업자의 특성을 고려한 규제의 필요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

1. 현행 방송사업자 구분방식

방송법은 방송 또는 방송사업의 유형에 따라 사업자를 구분하고 있기 때문에, 기본적으로 이 틀을 따를 수밖에 없다.

방송평가 대상인 재허가/재승인 사업자에는 지상파 방송사업자(TV, Radio, DMB), 종합유선방송사업자(SO), 위성방송사업자(일반, DMB), 방송채널사용사업자(종편, 보도전문, 홈쇼핑) 등이 있다.

〈표 4－3〉 현행 방송사업자 구분 방식

방송	방송사업	방송사업자
텔레비전방송	지상파 방송사업	지상파방송사업자
라디오방송	종합유선방송사업	종합유선방송사업자
데이터방송	위성방송사업	위성방송사업자
이동멀티미디어방송	방송채널사용사업	방송채널사용사업자
		공동체라디오방송사업자

2. 방송사업자 특성 고려의 추가 기준

사업자의 개별특성은 지배구조, 경영상태, 매출액, 인력 등으로 매우 다양하지만, 방송법 차원에서 규제 수준을 차별적으로 적용하는 일반적인 기준은 방송분야(종편/전문)와 방

〈표 4－4〉 평가대상 범주화 개선(안)

기존 평가제도 평가대상(9개)		개선 평가제도(안) 평가대상(13개)
지상파 TV	→	지상파 전국종합 TV
		지상파 지역종합 TV
		지상파 전국전문 TV
지상파 Radio		지상파 전국종합 Radio
		지상파 지역종합 Radio
		지상파 전국전문 Radio
		지상파 지역전문 Radio
지상파 DMB TV		지상파 DMB
지상파 DMB Radio		종편 PP
종편 PP		보도 PP
보도 PP		홈쇼핑 PP
홈쇼핑 PP		SO(종합유선방송)
SO/위성		위성방송
위성 DMB		－

송구역(전국/지역)이라고 할 수 있다. 특히 방송구역의 경우, <방송시장경쟁상황평가> 등에서 관련시장을 획정하는 주요 논거로 작용된다. 때문에 기본적으로 동일한 평가를 적용받는 평가 대상 그룹을 결정하는 것도 관련시장 획정의 일부분으로 간주할 수 있다. 기존의 평가제도에서는 방송사업자를 9개 그룹(지상파TV, 지상파R, SO/위성, 보도PP, 홈쇼핑PP, 종편PP, 지상파DMB TV, 지상파DMB R, 위성DMB)으로 구분하고 있는데, 개선안에서는 이를 13개 그룹으로 세분화 하였다(<표 4-4>). 구체적으로 살펴보면, 지상파TV그룹을 1개에서 3개로, 지상파 라디오 그룹을 1개에서 4개로 세분화 하였다. 그리고 종합유선방송사업과 위성방송사업을 구분하였고, 지상파DMB는 평가의 실익을 고려하여 통합하였다.

이외에도, 지상파DMB 사업자에 대한 평가 실익 검토가 필요하다. 지상파계열 DMB사업자에 대한 방송평가는 현실적으로 DMB사업에 대한 평가가 아니라 지상파방송에 대한 평가가 되어 평가실익이 없다는 문제점이 대두되고 있다. 지상파DMB는 이동수신기능에 초점을 맞추고 있다는 특성을 감안할 필요가 있다. 특히, 지상파계열 DMB는 독자적 프로그램 편성보다는 지상파TV 프로그램을 재전송하는 비율이 압도적으로 높아, DMB용 프로그램 편성량은 10% 미만이다(KBS Star의 재송신 비율은 91.6%, KBS Heart는 92.8%, myMBC는 89.7%, SBS는 96.4%).

비지상파 계열 법인이 운영하는 유원미디어, 한국DMB, YTN DMB는 주로 케이블PP의 프로그램을 구매 또는 받아서 편성하고 있기 때문에, 내용영역과 편성영역을 평가하는 것이 의미가 없다. 게다가 지상파계열 DMB의 경우, DMB사업을 지상파방송사의 한 부서에서 담당하고 있어 DMB의 운영평가는 결국 지상파TV와 라디오 사업에 대한 운영평가와 동일하게 평가되므로 운영영역의 평가가 의미가 없다. 유원(U1)미디어, 한국DMB, YTNDMB 등 비지상파 법인이 운영하는 지상파DMB사업자들 역시 수익 모델이 확보되지 않아서 적자를 기록하면서 정상적인 편성과 운영이 어렵다. 그러므로 지상파 DMB 사업자에 대한 평가는 실익이 없다는 의견은 나름의 설득력을 가진다고 할 수 있다.

3. 방송사업자별 평가항목의 차별화

가. 지상파 TV

지상파 TV 사업자는 전국 네트워크 역할을 하는 사업자(K, M, S)와 지역에서 네트워크 채널을 수중계하는 사업자, 그리고 지상파 TV 사업자 중 유일한 지상파 전문 채널인 EBS로 이루어져 있다.

① 전국 종합(총 16개 항목 평가): 시청자 의사결정 참여 평가(시청자 위원회 의무), 시청자 평가 프로그램 편성 평가(시청자 평가프로그램 의무), 재난방송 편성 평가(재난방송 의무 사업자), 종합편성 채널사업자로서 방송분야 다양성 평가 등 총 16개 항목을 평가한다.

② 지역 종합(총 17개 항목 평가): 전국 종합 사업자의 평가항목 16개에 지역 프로그램 편성 평가 항목 1개를 추가, 총 17개 항목을 평가한다.

③ 전국 전문(총 15개 항목 평가): 전국 종합 사업자와 유사하나 전문편성인 관계로, 방송분야 다양성을 평가하지 않아, 총 15개 항목을 평가한다.

나. 지상파 Radio

지상파 Radio 사업자는 전국 네트워크 역할을 하는 사업자(종편, 전문)와 지역에서 네트워크 채널을 수중계하는 사업자(종편, 전문)로 이루어져 있다.

① 전국 종합(총 11개 항목 평가): 지상파 전국 종합 TV와 유사하나 디지털 전환 관련 항목을 평가하지 않으며 장애인 시청지원 노력 항목을 평가하지 않아, 총 11개 항목을 평가한다.

② 지역 종합(총 12개 항목 평가): 전국 종합 사업자(R)의 평가항목 11개에 지역 프로그램 편성 평가 항목 1개를 추가, 총 12개 항목을 평가한다.

③ 전국 전문(총 9개 항목 평가): 전국 종합 사업자(R)의 평가항목 11개 중 종합 사업자와는 다르게 시청자 평가 프로그램에 대한 평가 의무 없으며, 방송분야 다양성 평가도 필요 없어, 총 9개 항목을 평가한다.

④ 지역 전문(총 10개 항목 평가): 전국 전문 사업자(R)의 평가항목 9개에 지역 프로그램 편성 평가 항목 1개를 추가, 총 10개 항목을 평가한다.

다. 지상파 DMB

지상파 DMB 사업자는 크게 지상파계열 DMB 사업자(K, M, S)와 비지상파계열 DMB 사업자(유원미디어, 한국DMB, YTN DMB)로 구성되어 있으며, 모든 사업자들이 거의 대부분의 편성시간을 지상파 또는 PP 프로그램의 재송신에 의존하고 있다. 지상파 DMB 사업자의 경우, 지상파 전국 종합 사업자와 유사한 수준의 항목(디지털 전환 관련 항목 제외, 총 12개)을 평가한다. 하지만 지상파 계열 DMB의 경우, 지상파 채널을 그대로 재송신하는 데다, 각종 평가항목에서 지상파 채널 평가를 그대로 적용받고 있어 평가의 실익이 거의 없기 때문에, 비지상파 계열 DMB에 대해서만 평가하는 방안도 고려할 필요가 있다.

라. 방송채널사용사업자(PP)

승인 대상 방송채널사용사업자는 크게 종합편성전문채널, 보도전문채널, 홈쇼핑전문채널로 구성되어 있다.

① 종합편성 PP(총 12개 항목 평가): 지상파 전국종합 TV와 동일 항목을 평가하나 디지털 전환 관련 항목은 지상파 TV에 국한되어 있어 이를 제외한 총 12개 항목을 평가한다.
② 보도전문 PP(총 11개 항목 평가): 종합편성 PP의 평가항목 12개 중 종편 사업자가 아니기 때문에, 방송분야 다양성 평가를 제외한 총 11개 항목을 평가한다.
③ 홈쇼핑 PP(총 9개 항목 평가): 보도전문 PP의 평가항목 11개 중 의무 편성 대상이 아닌 시청자 평가프로그램, 재난방송 항목을 제외한 총 9개 항목을 평가한다. 하지만 홈쇼핑PP의 경우, 홈쇼핑 PP의 특성을 감안, 기존 평가항목(상품선정기준의 적정성, 협력업체 만족도)이나 중소기업 유통 수수료 감면이나 판매 수수료 할인 관련 항목

을 불공정 거래행위 평가에 포함시켜 평가한다.[25]

마. 종합유선방송사업자

종합유선방송사업자(SO)는 지역사업권(77개)을 기반으로 하는 유료 플랫폼 사업자로 2012년 10월 기준, CJ헬로비전(19개), 티브로드(21개), 씨앤엠(18개), CMB(9개), 현대HCN(8개) 등의 5대 MSO와 19개 단독SO로 이루어져 있다. SO의 경우, 유료 플랫폼 사업자로 채널의 내용이나 편성에 대한 평가 항목은 대부분 제외하는 대신, 공급분야 다양성 평가와 지역채널에 대한 평가를 중점적으로 평가, 총 11개 항목을 평가한다.

바. 위성방송사업자

위성방송사업자는 전국을 사업권역으로 하며, 위성DMB사업자인 SK텔링크의 폐업으로 일반위성방송사업자인 Skylife가 유일한 평가대상으로 남아 있다. 위성방송사업자의 경우, 종합유선방송사업자의 평가 항목과 유사하나, 지역채널을 운영하지 않아 지역채널 평가를 제외한 총 10개 항목을 평가한다. 이 내용을 종합한 결과는 〈표 4-5〉와 같다.

25) 과도한 수수료(고액수수료, 정액수수료 등 소비자/생산자 잉여의 약탈), 불공정 거래(중소기업 방송진출 애로에 따른 추가부담 등 피해) 등의 문제점 지적

〈표 4－5〉 사업자별 평가항목 차별화(안)

항목	지상파TV			지상파 Radio				DMB	PP			SO/위성	
	전국종합	지역종합	전국전문	전국종합	지역종합	전국전문	지역전문	DMB	종합편성	보도전문	홈쇼핑	SO	위성
– 시청자의 의사결정 참여 평가(시청자 위원회 운영 평가)	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
– 시청자 평가 프로그램 평가	○	○	○	○	○	–	–	○	○	○	–	–	–
– 방송 프로그램 품질 평가	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	–	–
– 장애인 시청지원 노력 평가	○	○	○	–	–	–	–	○	○	○	○	–	–
– 재난방송 편성 평가	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	–	–	–
– 지역 프로그램 편성 평가	–	○	–	–	○	–	○	–	–	–	–	–	–
– 지역채널 운영 평가	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
– 방송분야(프로그램) 다양성 평가	○	○	–	○	○	–	–	○	○	–	–	–	–
– 공급분야(채널) 다양성 평가	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	○	○
– 자막고지/가상종료 추진실적 평가	○	○	○	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
– 콜센터 운영실적 평가	○	○	○	–	–	–	–	–	–	–	–	○	○
– 송신시설 전환실적 평가	○	○	○	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
– 디지털전환 홍보실적 평가	○	○	○	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
– 디지털상품/HD상품전환 및 가입률 평가	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	○	○
– 금지행위 평가	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
– 불공정 거래행위 평가	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
– 재무건전성 평가	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
– 방송투자실적 평가	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
– 장애인/여성 고용실적 평가	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
– 관계법령 준수 평가	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
평가항목 개수	16	17	15	11	12	9	10	12	12	11	9	11	10

제 5 절 평가항목별 배점의 합리적 근거 확보

1. AHP

가. AHP

계층분석적 의사결정방법(Analytic Hierarchy Process: AHP)은 1970년대 초반 T.Satty에 의하여 개발된 기법이다. AHP는 인간이 의사결정을 할 때 인간의 뇌가 단계적으로 또는 계층제적 분석 과정을 활용한다는 사실에 착안하여 개발되었다. 즉, AHP는 의사결정의 계층구조를 구성하고 있는 요소간의 쌍대비교(pairwise comparison)에 의한 판단을 통하여 평가자의 지식, 경험 및 직관을 포착하고자하는 의사결정 방법론이다(박기석·배병한·조규성, 2006, p.121). AHP의 가장 큰 특징은 복잡한 문제를 계층화하여 주요 요인과 세부 요인들로 나누고, 요인들에 대한 쌍대비교(pairwise comparison)를 통해 중요도를 도출하는데 있다.

AHP는 정성적이거나 정량적인 평가기준을 처리할 수 있다는 점에서 큰 강점을 갖는다. AHP의 유용성을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 정성적 요소와 정량적 요소의 통합을 통한 의사결정 지원이 가능하다. 둘째, 의사결정의 참가자들이 직접 참여하여 공유할 수 있는 의견을 찾아낼 수 있다. 셋째, 문제해결과 관련된 극소수의 전문가들만 참여해도 상대적 중요도의 측정이나 우선순위 결정이 가능하다는 장점이 있다(이재은, 2007, p.8).

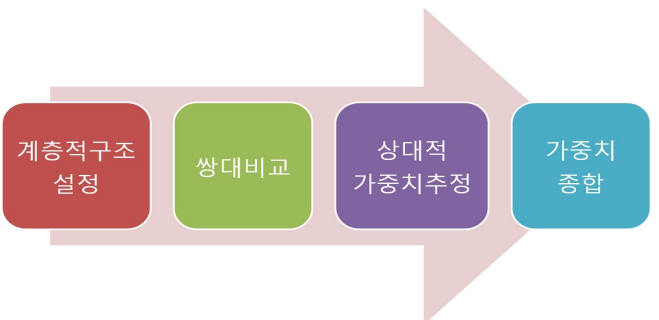
반면, 전문가들에 의해 상대적 중요도의 측정이나 우선순위 결정을 하더라도 논리의 일관성이 확보되지 않는 경우에는 조사결과 자체가 무의미하게 된다는 단점이 있다. 또한 측정할 수 있는 계층의 수가 제한되어 있어, 측정하고자 하는 요소의 수가 많은 경우 논리 일관성을 확보할 수 없다는 한계를 지닌다(이재은, 2007, p.9).

이러한 AHP는 경제·경영분야를 포함한 다양한 분야에서 정책결정 및 의사결정을 위해 적용되어 왔으며, 최근에는 신문방송학 분야에서도 활용되고 있다(정영주, 2010, p.433).

나. AHP 절차

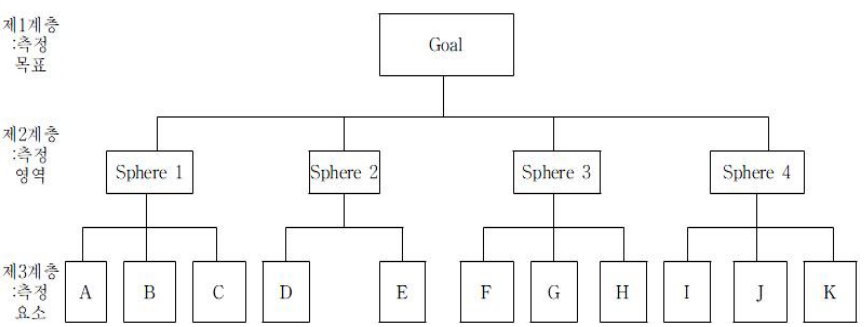
실제로 의사결정과 관련된 문제를 해결하기 위해서 AHP기법을 적용하는 경우, 일반적으로 아래 그림과 같은 세 단계의 절차를 수행하게 된다. 세 단계의 절차는 계층적 구조 설정(hierarchy), 쌍대비교(pairwise comparison), 상대적 가중치 추정, 가중치 종합으로 이루어진다.

〔그림 4－4〕 AHP의 절차



첫째, 계층적 구조 설정 단계에서는 측정하고자 하는 사항들을 계층화한다. 계층의 최상층에는 가장 포괄적인 목표가 놓여 지며, 그 다음의 계층에는 목표에 영향을 미치는 다양한 요소들로 구성된다. 여기서 한 계층 내의 각 요소들은 서로 비교 가능한 것이어야 한다(박기석·배병한·조규성, 2006, p.122).

〔그림 4－5〕 AHP 측정 모형의 계층 구조



출처: 이재은, 2007, p.2

두 번째 단계에서는 의사결정 요소들 간의 쌍대비교(1:1비교)를 통해 판단자료를 수집한다. 여기서 의사결정의 기준이나 요소들을 하나씩 순서대로 비교하는 것이 필요하며, 쌍대비교는 9점 척도를 사용하여 상대적 중요도를 설정한다.[26]

〈표 4－6〉 쌍대비교 매트릭스

척도	정의	설명
1	동등	두 개의 요소가 상위단계의 기준에서 보았을 때 똑같이 중요
3	약간 중요	한 요소가 다른 요소보다 약간 중요
5	상당히 중요	한 요소가 다른 요소보다 매우 중요
7	매우 중요	한 요소가 다른 요소보다 매우 강하게 중요
9	절대적으로 중요	한 요소가 다른 요소에 비하여 비교할 수 없을 정도로 절대적으로 중요
2, 4, 6, 8	위 척도들의 중간 정도로 중요	

출처: Niemira. m. p..& Saaty. T., 2004, p.577

세 번째 단계에서는, 의사결정 요소들의 상대적 가중치를 추정한다. 상대적 가중치는 일반적으로 고유백터(eigenvector)를 이용하여 중요도를 산출한다. 그리고 앞서 요소들의 쌍대비교 과정 중 판단에 일관성을 유지하였는지 검토하는 것이다. 예를 들어, A보다 B가 중요하고, B보다는 C가 중요하다고 응답했는데 C보다 A가 중요하다고 응답하면 일관성을 잃게 되는 것이다(한은경·문효진, 2006, p.362). 일관성의 정도는 일관성지수(Consistency Index: CI)[27]와 일관성비율(Consistency Ratio: CR)[28]을 통하여 구할 수 있다. 수많은 경험적 연구에 의거하여 Saaty(1980)는 일관성 비율(CR)이 10% 이내에 들 경우 일관성이 있다고 규정한다. 마지막으로 최적의 대안을 얻기 위해 각 계층에서 구해진 가중치를 종합한다. 이를 통해 평가 대상의 우선순위를 결정하고 대안 선택 또는 자원 배분의 기초를 제공하게 된다(김봉철, 2006, p.138).

26) 직계 하위계층이 n개의 요소로 구성되어 있다면 모두 n(n-1)/2회의 비교를 필요로 한다(박기석·배병한·조규성, 2006, p.122).

27) 일관성 지수(CI) =(λmax-n)/(n-1)

28) 일관성 비율(CR) =(CI/RI)*100%

2. AHP 적용 사례 및 방송평가 적용

AHP기법을 방송평가에 적용하기에 앞서, 방송·통신 분야에서 AHP를 적용한 연구들은 다음과 같다. 아래 표는 AHP기법을 적용한 방송·통신 분야의 연구들의 방법론을 대상 전문가, 계층·항목·응답·유효 수 등에 따라 정리 한 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이, AHP기법의 첫 번째 단계로 계층 구조를 설정하는데 대부분의 연구들은 3개의 계층으로 구분하였고, 최하위 계층의 항목 수는 최소 11개에서 최대 40개로 설정하였다. 또한, 쌍대비교를 하기 위해 관련 전문가들을 대상으로 설문조사를 실시하였는데, 최소 17명에서 최대 240명이 설문조사에 응답하였으며 응답자 중 일관성 비율이 확보되어 실제로 분석에 포함된 수는 최소 15명에서 최대 106명이었다.

〈표 4－7〉 AHP기법 적용사례

연구	계층	항목수	대상 전문가	응답수	유효수
함은경·문효진(2006)	3계층	21개	일반소비자, 홈쇼핑사 내부직원		71명
김성태(2007)	4계층	40개	정보통신부, 방송위원회, 문화관광부, 과학기술부, 산업자원부, 국회공무원, 언론사, 기업체, 대학원생	240명	106명
정영주(2010)	3계층	11개	민간영역(시민단체, 방송통신사업자), 정치영역(국회), 행정영역(방송통신위원회)	94명	64명
유재흥 외3인(2011)	3계층	14개	학계, 정부출연 연구소 연구원들	17명	15명

방송평가의 경우, 아래 표에서 제시된 것과 같은 형식의 설문조사를 실시하여, 설문조사 결과에 따라, 각 항목별 배점을 결정할 수 있을 것으로 판단된다.

〈표 4－8〉 항목배점 결정을 위한 설문조사(안)

1. 평가대상(1~13)별로, 각 관점 간의 상대적 중요도를 총점 100점이 되도록 응답해 주세요. 단, 각 관점별로 항목의 수가 다르다는 점을 고려해 주세요. 관점의 중요도가 동일한 경우, 항목의 수가 적은 관점은 항목별 배점이 클 수밖에 없으며, 반대로, 항목의 수가 많은 관점은 항목별 배점이 작을 수밖에 없기 때문입니다.

평가대상	시청자	서비스	시장	기타	총점 (100점)
	권익보호	공적책임/공정성/공익성, 장애인 시청지원, 다양성, 재난정보전달, 지역성	공정 경쟁	조직/인력 재정/기술	
지상파 전국종합 TV	__ 점	__ 점	__ 점	__ 점	100 점
지상파 지역종합 TV	__ 점	__ 점	__ 점	__ 점	100 점
지상파 전국전문 TV	__ 점	__ 점	__ 점	__ 점	100 점
지상파 전국종합 R	__ 점	__ 점	__ 점	__ 점	100 점
지상파 지역종합 R	__ 점	__ 점	__ 점	__ 점	100 점
지상파 전국전문 R	__ 점	__ 점	__ 점	__ 점	100 점
지상파 지역전문 R	__ 점	__ 점	__ 점	__ 점	100 점
지상파 DMB(TV.R)	__ 점	__ 점	__ 점	__ 점	100 점
종합편성 PP	__ 점	__ 점	__ 점	__ 점	100 점
보도전문 PP	__ 점	__ 점	__ 점	__ 점	100 점
홈쇼핑 PP	__ 점	__ 점	__ 점	__ 점	100 점
종합유선방송 사업자	__ 점	__ 점	__ 점	__ 점	100 점
위성방송사업자	__ 점	__ 점	__ 점	__ 점	100 점

2. 평가대상(1~13)별로, 각 항목의 상대적 중요도를 응답해 주세요. 평가대상별로 가장 중요한 항목의 경우 1, 가장 중요한 항목보다 약간 덜 중요한 항목의 경우 2, 아래 제시된 항목 중에서 가장 덜 중요한 항목의 경우 3이라고 적어주세요. 중요의 정도가 동일한 경우, 동일한 숫자를 적어 주시면 됩니다.

제 6 절 다양한 평가방식 도입과 평가결과의 직접적인 시계열 비교 강화

1. 다양한 평가 방식 도입

다양한 평가방식 도입의 가장 대표적인 사례로 HHI를 제시했기 때문에, 앞서 언급한 2가지 평가 항목에 이를 적용해 보았다. 첫 번째는 지상파TV 등 종합편성 채널에 실시되는 방송분야 균형성 평가항목에 HHI를 적용한 사례이며, 두 번째는 SO나 위성 등 유료 플랫폼 사업자에 실시되는 공급분야 균형성 평가항목에 HHI를 적용한 사례이다.

먼저, 방송분야 균형성 평가(채널)를 위해, SBS와 MBC의 주말편성표(2012. 9. 8~9. 9)를 기준으로 HHI를 구하기 위해 프로그램 포맷에 따른 구분 방식을 적용했다. 프로그램 포맷의 구분방식은 학계에서도 합의가 이루어지지 않은 관계로, 아래의 표에서 보는 바와 같이 기존의 연구에서 사용된 것을 토대로 연구자가 자의적으로 변형했다.[29] 구분 1은 9개 영역으로 단순화한 것이고, 구분 2는 16개 영역으로 구분 1을 보다 세분화한 것이다. 참고로, 광고나 캠페인 등도 방송법상 프로그램에 속하는 것으로 볼 수 있으나, 이들 내용물은 방송사가 제시하는 편성표에 구체적으로 나와 있지 않아 총 편성시간에서 제외했다.

〈표 4－9〉 프로그램 포맷 구분 방식(예시)

구분1	구분2
시사정보	뉴스
	토론/대담
	시사매거진
다큐멘터리	다큐
	리얼 다큐
드라마 (일일, 주말, 월화, 수목, 아침)	드라마 (일일, 주말, 월화, 수목, 아침)
영화	영화
애니메이션/인형극	애니메이션/인형극
중계	스포츠 중계
	행사/공연 중계
강의/강좌	강의/강좌
퀴즈/게임	퀴즈/게임
버라이어티	음악버라이어티(유앤아이, 음악캠프)
	코미디버라이어티 (개콘, 무한도전, 1박2일 등)
	토크버라이어티 (놀러와, 강심장, 힐링캠프 등)
	정보버라이어티 (출발 비디오 여행, 아침마당 등)

29) 동 보고서에서 제시하는 프로그램 포맷 구분방식은 다양한 평가방식, 특히 HHI를 도입하자는 취지를 설명하기 위해 예시적으로 구분한 것에 불과하다.

이러한 구분방식에 따라, HHI를 적용한 결과는 아래의 표와 같다. 이 표의 결과 값은 사례에 불과하기 때문에 큰 의미를 가지지는 않으나, 결과 값만 놓고 보면 MBC나 SBS 모두 주말 프로그램의 편성이 집중되어 있으며(HHI 값이 1800 이상이면 매우 집중되어 있는 상황), 그 중에서도 MBC의 주말 프로그램 편성이 SBS에 비해 조금 더 집중되어 있다고 할 수 있다.

〈표 4－10〉 MBC/SBS의 균형성 평가(예시)

	구분1	구분2
MBC	2603.7	1488.7
SBS	2445.6	1435.7

〈표 4－11〉 MBC 주말 프로그램별 균형성(예시)

포맷1	분	비율(%)	비율 제곱	포맷2	분	비율(%)	비율 제곱
다큐멘터리	240	10.9	119.6	다큐멘터리	115	5.2	27.4
				리얼다큐	125	5.7	32.4
드라마	585	26.7	710.3	드라마	585	26.7	710.3
버라이어티	825	37.6	1412.7	음악버라이어티	75	3.4	11.7
				정보버라이어티	245	11.2	124.6
				코미디버라이어티	425	19.4	374.9
				토크버라이어티	80	3.6	13.3
시사정보	405	18.5	340.4	뉴스	230	10.5	109.8
				시사매거진	175	8.0	63.6
중계	60	2.7	7.5	스포츠중계	60	2.7	7.5
퀴즈/게임	80	3.6	13.3	퀴즈/게임	80	3.6	13.3
	2195	100.0	2603.7		2195	100.0	1488.7

〈표 4－12〉 SBS 주말 프로그램별 균형성(예시)

포맷1	분	비율(%)	비율 제곱	포맷2	분	비율(%)	비율 제곱
다큐멘터리	380	16.9	284.0	다큐멘터리	255	11.3	127.9
				리얼다큐	125	5.5	30.7
드라마	650	28.8	830.9	드라마	650	28.8	830.9
버라이어티	775	34.4	1181.2	음악버라이어티	155	6.9	47.2
				정보버라이어티	300	13.3	177.0
				코미디버라이어티	155	6.9	47.2
				토크버라이어티	165	7.3	53.5
시사정보	180	8.0	63.7	뉴스	120	5.3	28.3
				시사매거진	60	2.7	7.1
중계	195	8.6	74.8	스포츠중계	195	8.6	74.8
퀴즈/게임	75	3.3	11.1	퀴즈/게임	75	3.3	11.1
	2255	100.0	2445.6		2255	100.0	1435.7

다음으로, 공급분야 균형성 평가를 위해 채널성격(주제/포맷/대상)을 구분할 필요가 있는데 프로그램 포맷 구분과 마찬가지로 채널 공급분야 역시 합의가 이루어지지 않았다. 아래의 표에서 보는 바와 같이, 채널 공급분야도 포맷/장르, 주제, 대상, 국가 등의 다양한 기준이 혼재되어 있는 상황이다.

〈표 4－13〉 채널 공급분야 구분방식(예시)

포맷/장르	다큐멘터리, 시사정보(종합, 전문), 드라마, 영화, 스포츠, 애니메이션 등
주제	종합, 홈쇼핑, 음악, 요리, 여행, 바둑, 교육
대상	어린이, 청소년, 장애인, 노인, 여성 등
국가	중국, 일본, 아랍, 히스패닉 등

그러므로 CJ헬로비전의 공급분야 균형성 평가를 위해, CJ헬로비전이 자체적으로 분류하고 있는 기준(교육, 뉴스/재테크, 다큐/정보, 드라마, 스포츠/취미, 어린이/만화, 여성/홈쇼핑, 영화, 음악/오락, 종합편성, 지상파, 지역채널, 해외위성 등 총 13개 분야)을 그대로 적용한 후, 이에 대해 HHI를 적용한 결과, CJ헬로비전의 HHI는 1074.66로 나타났다.

〈표 4－14〉 공급분야별 점유율(예시)

구분(개)	채널	비율
교육(10)	EBS플러스1,2, EBS잉글리쉬, JEI잉글리쉬, OUN, 차이나원, 정철영어TV, Edukids, 직업방송, 일자리방송	5.8%
뉴스재테크(12)	YTN. 뉴스와이, SBSCNBC, MTN, 비즈니스앤, 토마토TV, 한국경제TV, 서울경제TV, PAXTV, M머니, 쿠키건강TV, YES TV	7.0%
다큐/정보(36)	채널J, OBS W, NGC, KBS프라임, NatGeo Adventure, 채널T, 리얼TV, 뷰, 서울신문STV, 극동아트, 디스코, 아리랑TV, TVis, 생활건강TV, TBS, MBCNet, 리빙TV, 메디컬TV, 복지TV, 사이언스TV, 국군방송, 국회TV, KTV, 세이프TV, 한국청소년방송, MBClife, 디스커버리, S.Tree, CBS, CTS, CGNTV, GoodTV, 평화방송, BTN불교TV, 상생TV, BBS	20.9%
드라마(17)	드라맥스, OCN시리즈, AXN, HDone, MBC드라마넷, KBS드라마, SBS플러스, 큐브, 채널칭, 텔레노벨라, Fox채널, Foxlife, 홈드라마, 중화TV, TVB, 디원, BBCEntertainment	9.9%
스포츠 취미(13)	MBC스포츠플러스, KBSN스포츠, SBSESPN, SBS골프, J골프, ONT, 바둑TV, FTV, 폴라리스, 스포츠원, 스포TV, 브레인TV, 마운틴TV,	7.6%
어린이 만화(11)	KBS Kids, 어린이TV, 애니플러스, 디즈니주니어, 디즈니채널, 재능방송, 투니버스, 챔프, 카툰네트워크, 닉, 애니맥스	6.4%
여성홈쇼핑(18)	NS홈쇼핑, GS Shop, Cj오쇼핑, 현대홈쇼핑, 홈앤쇼핑, 롯데홈쇼핑, 올리브, 스토리온, 온스타일, GTV, 홈스토리, Arte, 패션N, 동아TV, 육아방송, 트렌디, FNCTV, 푸드TV	10.5%
영화(15)	XTM, OCN, 채널CGV, 캐치온, 슈퍼액션, 스크린, Mplex, CNTV, 애니박스, 스파이스TV, 허니TV, 미드나잇채널, Viki, 씨네프, 인디필름	8.7%
음악 오락(19)	tvN, Mnet, KMTV, e채널, QTV, Classica, KBS Joy, MBC에브리원, ETV, Ystar, FXTV, 코디미TV, etn연예, 가족오락TV, MTV, 아이넷, 월드이벤트TV, MBC뮤직, 온게임넷	11.0%
종합편성(4)	채널A, JTBC, TV조선, MBN	2.3%
지상파(6)	KBS1,2, MBC, SBS, OBS, EBS	3.5%
지역채널(1)	지역채널	0.6%
해외위성(10)	NatGeoWild, CNN, Eurosports, NHK프리미엄, BBC월드, AN, 블룸버그, CCTV, ETTN, BBC Knowledge	5.8%
총 채널 172개		

2. 평가결과의 직접적인 시계열 비교 강화

앞서 언급한 것과 같이, 항목별 평가점수만 가지고도 전년과의 비교가 가능하기 위해서는 실적에 근거한 상대평가를 최대한 지양해야 할 것으로 판단된다. 하지만, 일부 평가항목

은 100% 또는 절대적인 기준(예를 들면 50%)을 제시하기 어려운 경우도 있다. 아래의 표는 앞에서 제시한 개선안의 평가항목 중 절대 평가가 가능한 영역을 정리해 놓은 것이다.

〈표 4－15〉 개선안 절대평가 가능여부

관점	목표/가치	항목	절대평가 가능여부
시청자	권익 보호	– 시청자의 의사결정 참여 평가 (시청자 위원회 운영 평가)	가능
		– 시청자 평가 프로그램 평가	가능
서비스 (채널/플랫폼)	공적책임 공정성 공익성	– 방송 프로그램 품질 평가	가능
		– 장애인 시청지원 노력 평가	가능. 단, 화면해설과 수화방송의 경우, 자막보다 낮은 비율 제시 적절할 듯
		– 재난방송 편성 평가	절대기준 제시 어려움
서비스 (채널/플랫폼)	지역성	– 지역 프로그램 편성 평가	가능. (단, 100% 이하 비율 가능)
		– 지역채널 운영 평가	가능
	다양성	– 방송분야(프로그램) 다양성 평가	가능
		– 공급분야(채널) 다양성 평가	가능
	디지털 전환*	– 자막고지/가상종료 추진실적 평가	가능
		– 콜센터 운영실적 평가	가능
		– 송신시설 디지털 전환실적 평가	가능
		– 디지털 전환 홍보실적 평가	가능
		– 디지털 상품/HD 상품 전환 및 가입률 평가	가능
시장	공정경쟁	– 금지행위[30] 평가	가능
		– 불공정 거래행위[31] 평가	가능
	재정/기술	– 재무건전성 평가	절대기준 제시 어려움
		– 방송투자실적 평가	절대기준 제시 어려움
	조직/인력	– 장애인/여성 고용실적 평가	가능 (단, 100% 이하 비율 가능)
	관계법령 준수	– 관계법령 준수 평가	가능

제5장 방송평가제도 활용 및 운용 체계화 제고방안

제1절 방송평가제도 활용 현황 및 문제점

평가 결과는 피평가자에게 정확하게 전달되어야 한다(이윤식 외, 2010, p.224)는 것은 매우 일반적인 상식이다. 평가 결과는 성과 정보(performance information)와 유사한 개념으로, 이러한 성과 정보의 공개 및 활용은 성과 측정을 통하여 나타난 결과들을 대내외적으로 공표하는 동시에 인센티브 제공 등 다양한 용도로 활용하는 제반 과정을 의미하는 것(강영철, 2006, p.22)이다. 이러한 평가 결과 또는 성과 정보의 공개 및 활용이 필요한 이유는 성과평가의 궁극적인 목표가 평가 자체에 있는 것이 아니라, 평가 대상이 무엇이 되었던 간에, 피평가 대상 서비스의 품질을 향상시키는 데 있기 때문이다. 이러한 관점에서 지금까지 방송 평가는 평가 결과의 활용에 있어 몇 가지 문제점을 가져왔다고 할 수 있다.

첫째, 비효율적인 공표방식이다. '08년 이후 방송평가결과를 공표하기는 하나, 방송사업자들의 총점(항목별 점수 포함) 위주로 발표되어 평가결과의 공표가 가지는 명확한 의미를 찾기가 쉽지 않았던 것이 사실이다. 게다가, 평가 항목의 수가 많고 복잡하여 평가 결과가 가지는 분석적이고 체계적, 종합적인 의미를 알기가 쉽지 않았다.

둘째, 시계열 분석을 통한 성과관리 피드백 시스템이 부족했다는 것이다. 이는 앞서 지적했던 평가항목의 안정성과도 연관되는 것으로, 평가규칙이 5차례 개정되었고, 항목과 배점이 변화하고 있기 때문에 사업자별, 항목별 시계열 분석이 실질적으로 어렵다는 것이다.

---

30) 채널편성 변경, 채널/ 프로그램 제공중단 거부 등, 적정한 수익배분 거부 등, 방송시청의 방해 등, 부당한 시청자 차별, 이용약관 위반, 시청자 개인정보 부당 유용

31) 공정법상 불공정 거래행위는 거래거절, 차별적 취급, 경쟁사업자 배제, 부당한 고객유인, 거래강제, 거래상 지위의 남용, 구속 조건부 거래, 사업 활동 방해, 부정한 자금/자산/인력의 지원 등이 있음

셋째, KI지수 홍보가 미흡하다는 것이다. 현재 방송통신위원회가 주축이 되어, 방송 사업자의 프로그램에 대한 품질 평가가 이루어지고 있음에도 불구하고, 방송평가에 70점 반영되는 것 이외에는 대시청자, 대방송사 홍보 등의 다른 활용이 없었다는 것이다. 이는 시청자에 의한 방송사의 프로그램에 대한 직접 평가라는 점에서 의미가 있는 작업이다.

넷째, 평가 결과에 따른 인센티브가 부족했다는 것이다. 방송평가 결과는 재허가에 일부 반영되기는 하나 평가결과로 인해 재허가 거부처분을 받는 경우가 거의 없어, 재허가 이외에는 별다른 인센티브가 부족하여 평가 결과에 대한 관심이 낮을 수밖에 없는 구조적인 문제점도 존재했다.

다섯째, 방송사업자 재허가시 반영비중이 계속적으로 축소되어 왔다는 것이다. 방송 평가 결과가 방송사업자의 재허가에 50% 반영되던 것이, '10. 6월 지상파방송사업자 재허가를 기점으로 40%로 하향 조정되어 반영된 것도 평가 결과의 활용도가 감소할 수밖에 없게 만든 이유 중의 하나라고 볼 수 있다.

제 2 절 활용도 제고방안

활용도를 높이는 방안은 여러 가지 일 수 있으나 그 중에 가장 효율적이라고 판단되는 방안을 예시한면 다음과 같다.

먼저, 효과적으로 공표하는 것이다. 배점과 평가항목이 달라 방송 사업자간 서열화를 지양하고 총점만을 발표하고 있으나, 사업자 군별 최상위와 최하위 사업자를 밝히거나 사업자별 '우수', '보통', '미흡' 등으로 명시하는 것이다. 이 경우, 평가항목과 배점이 동일한 사업자군 단위로 평가하되 EBS, 위성 등 비교 군이 없을 경우 표기하지 않고, 중앙TV 3사는 모두 열거할 수 있을 것이다.

둘째, 평가결과 분석으로 피드백 체계를 마련하는 것이다. 유의미한 항목별 원데이터를

활용한 시계열 분석, 평가결과에 따른 당해년도 특징적 경향, 향후 평가의 발전방향 등이 포함된 종합 보고서를 발표한다. 이를 통해, 사업자가 당해년도 평가결과를 분석하여 차년도 평가에 전략적으로 접근하여 반영할 수 있는 피드백 시스템 여건을 조성할 수 있을 것이다. 특히 개선이 필요하거나 미흡했던 평가항목에 대해서는 방송평가 기본계획 발표 시 중점평가 대상을 확정하여 사업자에게 권고하고 개선율을 평가결과에 반영할 수 있다.

셋째, KI지수 프로그램별 평가순위를 발표하는 것이다. 시청자가 직접 우수도와 만족도를 평가한 KI지수 프로그램별 평가순위 발표로 시청자에게 좋은 프로그램과 직접 평가 참여기회를 홍보하여, 방송사의 시청률 지상주의 극복에 기여할 것으로 판단된다. 예를 들어, 분기별 전체 TOP 10 또는 방송사별 TOP 3를 보도자료 배포하고, 대상 프로그램은 '방송대상' 본심 후보작 출품 기회를 부여할 수 있다.

넷째, 평가우수자에게는 가점을 부여하고, 1년간 평가유예를 선택할 수 있는 기회를 제공하는 것이다. 평가결과 최우수 사업자에 대해 차년도 방송평가를 유예하고, 사업자가 당해년도 평가결과를 차년도와 동일하게 적용하거나, 차년도에도 평가를 받는 것 둘 중에 선택할 수 있도록 하고, 전년대비 평가결과 개선율이 월등히 높은 사업자 또는 기본계획 발표시 중점평가 대상으로 사업자에게 권고한 항목의 개선율이 높은 사업자에 대해 차년도에 가점을 부여하는 방안을 고려할 수 있다.

이외에도, 방송통신발전기금 분담금의 감면을 검토하는 것이다. 평가결과 우수 사업자에 대해 방송통신발전기금 분담금을 경감하는 방안을 검토할 수 있으며, 공공성에 따른 분담금 징수 차등책정 관련 고시와 기준을 반영할 수 있다. 참고로, 방송통신발전 기본법 제25조(기금의 조성)제5항은 방송통신의 공공성·수익성 등에 따라 방송통신사업자별로 그 징수율을 차등 책정할 수 있도록 하고 있다.

제 3 절 방송평가 운용 현황 및 문제점

평가 운영에 있어서도 체계적이지 못한 부분이 발견되는 데, 이 중 대표적인 사례를 들

어 보면 다음과 같다.

먼저, 시청자 참여(직접 평가)가 미흡하다. 미디어 환경은 참여와 개방의 정신을 기본으로 하는 웹 2.0시대를 반영하고 있으나, 평가제도는 공급자 중심의 평가이고 수용자의 의견이 반영되는 부분이 적어 시청자들이 평가에서 소외되고 있다. 예를 들어, 중앙 TV 3사 프로그램의 품질 평가를 위해 방송통신위원회가 실시하는 KI 결과를 평가항목에 반영하는 것 외에는 시청자가 직접적으로 평가하는 항목이 전무하다. 또한, 시청자 관련 평가항목이 주로 방송사에서 제공하는 서류평가를 확인하는 정량평가 시스템으로 운영되어 평가가 형식적이고 실질적인 평가가 미흡한 측면도 존재한다. 예를 들어, '시청자 의견반영 종합평가(20점)'가 있기는 하나 전담부서 설치여부, 의견수렴 결과정리 제출, 결과 공개여부, 심의위 권고사항에 대한 방송사 처리정도를 평가하기 때문이다. 이외에도, '시청자위원회 운영현황 및 결과 종합평가(30점)'의 경우, 매월 정기회의 개최여부, 회의록 공개여부, 시청자위원 제시의견 활용여부, 월간운영실적 제출 및 보고시한 준수여부, 월간운영실적 등을 평가하는 것에 불과하다.

둘째, 평가대상 사업자의 규제 형평성 문제를 지적할 수 있다. 예를 들어, 방송시장 경쟁상황 평가의 경우, '유료방송 가입자확보 시장'으로 획정되어 있는 케이블TV, 위성방송, IPTV 중 케이블TV와 위성방송은 방송평가 대상이나, IPTV는 법적근거가 없어 평가대상에 포함되지 않고 있는 실정이다. 물론, 평가의 취지와 목표가 다른 것은 사실이지만, 유력 유료 플랫폼이며 SO나 위성과 마찬가지로 허가 사업자인 IPTV가 방송평가의 대상에서 제외되어 있다는 것은 납득하기 어렵다. 참고로, 유료방송가입가구 전체 2,375만가구('12.6월 기준) 중 케이블의 가입가구는 1,489만(62.7%)이며, IPTV가 그 뒤를 이어 540만(22.7%), 위성 346만(14.6%)이다.

셋째, 평가위원회의 임기가 짧고 위원 결격사유가 모호하다. 다른 법정위원회 임기가 2~3년인데 비해 평가위원회 임기가 1년으로 실제 평가와 규칙개정, 평가결과의 피드백 확인을 하기에는 다소 짧은 기간이라고 볼 수 있다. 예를 들어, 지역방송위원회, 위치정보심의위원회의 임기는 3년이며, 나머지 대부분의 법정위원회(공익성심사위원회, 방송분쟁조

정위원회, 남북방송통신교류추진위원회, 디지털방송활성화 추진위원회, 인터넷주소정책심의위원회, 미디어다양성위원회, 보편적시청권보장위원회, 방송통신발전기금운용심의회)의 임기가 2년이다. 또한, 평가위원의 결격사유가 위촉일 기준 1년 이내 방송현업에 종사한 자로 위촉일 이후 방송현업에 종사하게 된 경우에 대한 결격사유가 불명확한 것도 문제점으로 지적할 수 있다.

제 4 절 운용 체계화 제고방안

앞서 언급한 평가제도 운용에 있어서의 문제점을 해결하기 위한 방안은 크게 시청자 참여 확대와 평가대상 및 평가위원회 재정비로 구분할 수 있다.

1. 시청자 참여 확대

참여와 개방, 소통을 중시하는 시대적 흐름에 맞게 기존의 공급자중심의 평가를 수용자중심으로 전환, 확대할 필요가 있다. 실제로, 방송법 제3조(시청자의 권익보호)는 방송사업자로 하여금, 시청자가 방송프로그램의 기획·편성 또는 제작에 관한 의사 결정에 참여할 수 있도록 하여야 하고, 방송의 결과가 시청자의 이익에 합치하도록 하여야 한다고 천명하고 있다.

가. KI 시청자 평가 확대

현재 지상파방송 3사에만 적용하는 '프로그램 질평가(70점, 총점 중 7.8%)'의 KI 시청자 평가 조사를 내년부터 종편PP(35점, 총점 중 5%)에도 확대, 적용하는 방안을 강구할 수 있다.

나. 시청자 민원처리 모니터단 직접 평가

시청자 민원처리 모니터단을 운영하면, 기존의 사업자 자료에만 의존하던 평가방식을 탈피할 수 있다. 시청자가 각 방송사업자의 민원처리 정도를 직접 평가할 수 있는

기회가 보장됨으로써, 시청자 권익강화와 방송평가의 객관성을 확보할 수 있을 것이다. 이를 위해, '시청자 의견반영 종합평가'를 현행 '시청자 불만처리의 적정성'과 차별화해서, 시청자 민원처리 모니터단이 방송사업자의 민원처리 실태를 직접 검증하는 것을 고려할 수 있다.

〈표 5－1〉 시청자 의견반영 종합평가 개선안

현행		개선안
시청자의견 반영 종합평가	결과정리 제출여부 및 평가	시청자 민원처리 모니터단 평가 ※ 시청자 민원처리 모니터단을 공모로 선정, 시청자 불만처리 및 의견반영 실태 평가
	결과정리 공개여부	
	전담부서 설치	
	심의위 의견제시 방송사 처리 정도	
시청자 불만처리의 적절성	방통위 접수된 시청자 불만처리의 적절성	유지
	시청자 불만처리 전담부서 운영여부	시청자 불만처리 운영 적절성
	야간, 주말 민원시스템 운영여부	
	시청자 불만처리율	확대
	시청자 피드백 시스템	확대

다. 시청자위원회 대면 평가

기존 '시청자위원회 운영현황 및 결과 종합평가(30점)'도 현행 서류검증 중심에서 각 방송사 시청자위원회 참여자에 대한 면접조사를 통한 정성평가 방안 도입을 고려할 수 있다.

〈표 5－2〉 시청자위원회 운영평가 개선안

현행		개선안
시청자위원회 운영평가	회의개최	회의록 공개 등 시청자위원회 운영 적정성
	회의록 공개	
	제시의견 활용여부	시청자위원회 만족도 조사
	운영실적 제출	
	운영실적 정성평가	

2. 평가대상 및 평가위원회 재정비

가. IPTV 평가대상 포함

동일서비스 동일규제 원칙에 따라 '08년 이후 도입 5년차에 접어든 IPTV에 방송평가 의무를 부과함으로써 규제 형평성 문제를 해소하고, IPTV 방송사업의 공적책임과 공공성을 확보할 수 있도로 해야 할 것이다. 이를 위해, 방송법상 IPTV도 방송평가의 대상임을 명시하고, IPTV법에 재허가시 심사항목으로 방송평가 포함하는 방향으로 개정이 필요하다. 실제로, 방송법 개정('11. 7. 14)으로 시청자권익보호위원회(제35조), 방송분쟁조정위원회(제35조의3), 방송시장경쟁상황평가위원회(제35조의5)는 IPTV도 의무대상에 포함시킨 바 있다.

〈표 5－3〉 IPTV 개선안

현 행	개선안	비 고
제31조(방송평가위원회) ①방송통신위원회는 방송사업자의 방송프로그램 내용 및 편성과 운영등에 관하여 종합적으로 평가할 수 있다.	제31조(방송평가위원회) ①방송통신위원회는 방송사업자 및 인터넷멀티미디어 방송사업법 제2조제5호에 따른 인터넷멀티미디어 방송사업자의 방송프로그램 내용 및 편성과 운영등에 관하여 종합적으로 평가할 수 있다.	방송법 개정
제5조의2(재허가) ② 방송통신위원회가 제1항에 따라 재허가를 할때에는 제4조제4항 각호 및 다음 각 호의 사항을 심사하고 그 결과를 공표하여야 한다. 1. 이전 허가 당시의 사업계획, 허가조건 및 그 밖의 준수사항의 이행여부 2. 방송통신위원회 시정명령 과징금·과태료 부과처분의 내용·횟수와 그 이행여부	제5조의2(재허가) ② 방송통신위원회가 제1항에 따라 재허가를 할때에는 제4조제4항 각호 및 다음 각 호의 사항을 심사하고 그 결과를 공표하여야 한다. 1. 이전 허가 당시의 사업계획, 허가조건 및 그 밖의 준수사항의 이행여부 2. 방송통신위원회 시정명령 과징금·과태료 부과처분의 내용·횟수와 그 이행 여부 3. 방송통신위원회의 방송평가	IPTV법 개정

나. 평가위원회 재정비

평가위원회 위원 결격사유를 구체화하고, 현재 1년인 임기를 2년으로 연장하는 등 방송평가위원회 관련 규정의 제정비가 필요하다.

〈표 5－4〉 평가위원회 재정비

현 행	개선안	비 고
제3조(방송평가위원회 구성) 제5항 방송평가위원회 위원의 임기는 1년으로 하되, 연임할 수 있다,	제3조(방송평가위원회 구성) 제5항 방송평가위원회 위원의 임기는 2년으로 하되, 1회에 한해 연임할 수 있다,	규칙개정
제5조(방송평가위원회 위원 결격사유) 다음 각호에 해당하는 자는 방송평가위원회 위원이 될 수 없다. 4. 방송평가위원회 위원 위촉일을 기준으로 1년이내에 방송현업에 종사한 자	제5조(방송평가위원회 위원 결격사유) 다음 각호에 해당하는 자는 방송평가위원회 위원이 될 수 없다. 4. 방송평가위원회 위원 위촉일을 기준으로 1년 이내에 방송현업에 종사한 자 및 위촉일 이후 방송현업에 종사한 자	규칙개정

제6장 결 론

제1절 정책적 제안

본 연구는 앞서 서론에서 밝힌 것과 같이 방송평가제도의 실효성과 활용도를 제고하기 위한 방안을 모색하는 것을 목적으로 하고 있으며, 그 결과물은 다음의 정책적 제안으로 구체화할 수 있을 것으로 판단된다.

1. 평가제도의 실효성 제고방안

먼저, 평가목표의 명확화가 필요하다. 기존 평가제도의 경우, 방송평가가 지향하는 목표와 가치가 명확하게 드러나지 않으며 영역 내 항목 구성에 있어서도 일관되지 못한 부분이 존재했다. 그러므로 방송법 등 관련법에 근거해서 방송평가의 관점, 목표/가치 등을 도출해야 할 것이다. 참고로, 국내 방송법은 방송사업자에 대해 크게 3가지 관점(시청자, 서비스, 시장)에서의 의무사항을 준수할 것을 요구하고 있으므로, 방송 평가 역시 이들 3가지 관점을 중심으로 목표를 명확화 할 필요가 있다.

둘째, 평가항목의 법(또는 정책)적 연관성을 강화하는 것이다. 기존 평가제도의 경우, 일부 항목이나 지표의 법적 근거가 명확치 않아 평가제도 자체의 정당성, 명확성, 예측 가능성에 대한 문제제기가 있어 왔다. 그러므로 방송관계법령(방송법, 기본법, 디지털전환 특별법 등), 허가/승인 조건 등에 근거한 평가항목의 도입을 통해 평가제도의 명확성 및 예측 가능성을 높이고 나아가 평가제도의 정당성을 확보할 수 있을 것으로 판단된다.

본문에서 제시했던 전체 방송 평가의 구성 표는 다음과 같다.

〈표 6－1〉 관점/목표에 따른 항목

관점	목표/가치		항목
시청자	권익보호		– 시청자의 의사결정 참여 평가(시청자위원회 포함)
			– 시청자 평가 프로그램 평가
서비스 (채널/플랫폼)	공적책임 공정성 공익성	품질	– 방송 프로그램 품질 평가
		장애인	– 장애인 시청지원 노력 평가
		재난방송	– 재난방송 편성 평가
		지역성	– 지역 프로그램 편성 평가
			– 지역채널 운영 평가
		다양성	– 방송분야(프로그램) 다양성 평가
			– 공급분야(채널) 다양성 평가
	디지털 전환		– 자막고지/가상종료 추진실적 평가
			– 콜센터 운영실적 평가
			– 송신시설 디지털 전환실적 평가
			– 디지털 전환 홍보실적 평가
			– 디지털 상품/HD 상품 전환 및 가입률 평가
시장	공정경쟁		– 금지행위 평가
			– 불공정 거래행위 평가
	재정/기술		– 재무건전성 평가
			– 방송투자실적 평가
	조직/인력		– 장애인/여성 고용실적 평가
	법령 준수		– 관계법령 준수 평가

셋째, 사업자별 특성의 고려를 강화하는 것이다. 기존 평가제도의 경우, 동일한 평가기준을 적용하기 어려운 사업자들을 하나의 그룹 안에서 상대적으로 평가하여 불이익을 받는 사업자가 발생했다. 특히, 지상파 사업자의 경우 사업자간 특성(전국/지역, 종편/전문)이 덜 반영되어온 측면이 존재한다. 그러므로 방송구역(전국/지역), 방송분야(종편/전문) 등 사업자별 특성을 고려, 평가대상을 보다 세분화하여 범주화해야 할 것이다. 그렇게 되면, 평가 대상 군은 기존 9개 그룹에서 13개 그룹으로 세분화된다. 지상파TV 그룹이 1개에서 3개로 세분화되며, 지상파R 그룹도 1개에서 4개로 세분화된다. 이외에도, 종합유선방송사업과 위성방송사업을 구분하고, 지상파DMB는 평가 실익 고려 통합할 필요가 있다고 판단된다.

넷째, 다양한 평가방식을 도입하는 것이다. 기존 평가제도의 경우, 피평가자인 방송사업자가 제출하는 자료에 의존하고 있어, 자료의 신빙성이 다소 떨어지는 측면이 존재했다(강남준, 2004). 게다가, 사업자 제출 자료를 계량화하고 있으나, 현실적으로 자료의 진위 여부를 검증하기 어렵다는 한계도 있어 이를 보완할 평가방식의 도입이 필요하다. 그러므로 사업자 제출 자료에 대한 의존도를 줄이고, 방송평가의 객관성과 신뢰도를 제고하기 위해 기존 프로그램 품질평가(KI)에 사용되던 이용자 조사를 확대하고, 전문가조사(델파이), HHI(집중도) 등을 도입할 것을 제안했다.

다섯째, 평가항목별 배점의 합리적 근거를 확보하는 것이다. 기존 평가제도의 경우, 영역별, 항목별, 세부항목별 배점의 차이는 결국 상대적 중요도를 의미함에도 불구하고 배점의 결정이 어떻게 이루어졌는지를 논리적으로 설명하는 데 어려움이 있었다. 그러므로 기존의 가중치 외에 통계적 기법(PCA), 해당 분야 전문가 조사(AHP) 등 추가적인 방법을 통해 평가항목 간 배점을 결정하고, 이를 통해 배점의 논리적 근거를 확보하는 작업이 필요하다.

여섯째, 평가결과의 직접적인 시계열 비교를 강화하는 것이다. 기존 평가제도의 경우, 실적에 근거한 상대평가와 같은 평가항목이 있음에도 불구하고, 정규화를 하지 않은 상태에서 평가결과를 직접적으로 시계열 비교해왔다. 하지만 이는 엄밀하게 따지면 적절치 않은 방식이다. 시계열 자료를 만들기 위해서는 동일한 대상에 대해 같은 측정척도를 사용해야 가능하기 때문이다. 그러므로 항목별 평가점수만 가지고도 전년과 비교할 수 있도록 평가항목, 배점, 평가방식 등을 안정적으로 유지함으로써, 평가결과의 시계열 비교가 보다 직접적이고 수월해질 것이며, 이에 따라, 평가결과의 활용도가 보다 높아질 것으로 기대된다.

2. 평가제도의 활용도 제고방안

먼저, 방송평가 결과를 발표하는 데 있어 효율성을 제고하려는 노력이 필요하다. 예를 들어, 방송평가 결과를 현행과 같이 발표하기보다는 동일한 평가항목을 적용하는 그룹에 대해 평가 결과를 '우수', '보통', '미흡' 등으로 등급화해서 발표하는 것도 대안이 될 수 있을 것이다.

둘째, 평가결과를 보다 체계적으로 분석할 필요가 있다. 방송사업자의 평가결과를 다각도로 분석하고 이를 공표하면 평가결과가 가지는 의미를 보다 체계적으로 이해하는 데 도움이 될 것이다.

셋째, 현재는 방송평가 내용 영역의 한 항목에 불과한 시청자 품질평가(KI) 결과를 보다 적극적으로 활용하는 것을 고려해볼 수 있다. 시청률이 아닌 품질에 대한 국내 최대의 조사결과를 다각도로 공표하는 것은 방송사업자에게나 시청자에게나 유익한 정보가 될 것으로 판단된다.

넷째, 방송평가 결과가 우수한 사업자에 대한 인센티브를 제공하는 것이다. 예를 들어, 방송평가 결과 최우수 사업자에 한해 차년도 방송 평가를 유예하거나 하는 등의 인센티브를 제공할 수 있다.

제 2 절 한계점

앞서 설명한 바와 같이 본 연구는 평가제도의 이론적 논의로부터 출발, 방송평가제도의 체계를 확립하고, 평가의 목표, 평가의 대상/범위 설정, 평가항목 도출, 세부기준 제시 등 나름대로 종합적이고 구체적인 성과를 도출할 수 있었으나, 기존의 평가제도가 이미 십수 년 동안 어느 정도 고착화된 경향이 있어, 현실적으로 이러한 개선안이 그대로 반영되기는 어려울 수 있을 것으로 판단된다. 기존의 틀을 완전히 바꾸는 것이 그것으로 인해 얻어지는 실질적 성과에 비해 소모적 논쟁으로 치달을 수 있다는 점에서도 그러하다. 그러므로 본 연구의 논의결과가 실제로 어느 정도 평가제도 개선에 기여할지는 선뜻 판단하기 어려우나, 기본 원칙 중 몇 가지라도 개선된다면 연구의 의의는 충분히 있다고 판단된다.

참 고 문 헌

〔국내 문헌〕

강남준(2004), 현행 방송평가제 개선 연구, 방송연구. 겨울호, 33-61.

강남준·심미선·이준웅·김유정·하주용·권호영·서진영(2008), 방송평가제의 합리적 개선 방안, 방송통신위원회 연구보고서.

강영철(2006), 정책평가결과 활용방안에 관한 연구, 한국행정연구원

권호영·하주용(2010), 방송환경 변화에 따른 방송평가 규칙 개선 방안, 한국방송학회.

김남조·문성민(2007), 균형성과표(BSC)를 적용한 성과평가모형 개발: 녹색농촌체험마을을 대상으로, 관광학연구, 31-3.

김봉철(2006), AHP를 이용한 기업의 사회공헌활동 우선순위 분석, 광고연구 제71호, pp.131~151

김성준·윤수재(2002), 주요국의 평가제도 연구, 한국행정연구원.

김영진(2003), 효과적 성과평가의 개념과 활용 방법론, 인적자원개발연구, 제4권 제2호, 1-27.

김재영·이승선(2010), 지상파 방송 재허가 과정의 쟁점과 실전적 대안.

김진웅(2012), 공영방송의 공적가치평가 시스템에 관한 연구, 방송과 커뮤니케이션, 제13권 제1호, pp.147~174.

김형섭·배용환·김상윤(2003), BSC를 활용한 기업의 조직별 성과지표(KPI)에 관한 연구: SI 기업을 중심으로, 발표논문.

박기석·배병한·조규성(2006), AHP를 활용한 R&D부문의 BSC관점별 가중치 도출

박주석·정호원·최경규(2005), 공공부문의 정보화사업 평가를 위한 BSC기법 연구, 한국사회와 행정연구, 제16권 제3호, pp.201~224.

봉현철(2000), MBO식 인사고과제도 운영의 장애요인 탐색: K은행의 사례연구, 인전자원개발연구, 제2권 제2호, pp.101~129.

심미선·강형철·이승혜(2009), 공영방송 프로그램 성과 평가를 위한 탐색적 연구, 한국방송학보, 23-5.

안경섭·유홍림(2003), 정부부처 성과평가에 있어 BSC의 한계에 대한 연구: 해양경찰청 사례를 중심으로, 한국정책과학학회보, 제15권 제4호, pp.261~284.

유재홍·최문기·김선중·조기성(2011), 계층분석방법을 이용한 차세대 방통융합서비스의 핵심 경쟁 요인에 관한 연구, 한국통신학회논문지, 36-6, pp.650~662

이봉락(2005), 정책평가 활용에 대한 이론적 재검토, 지역개발논총 17, pp.73~106.

이 연(2009), 재난과 재난방송시스템에 관한 연구－법과 제도를 중심으로, 방송공학회지, 14(4), pp.33~44.

이 연·송종현(2011), 한국에 있어서 재난방송시스템과 문제점에 관한 논의: 공영방송, 스마트폰, 인터넷, DMB 등을 중심으로, 한국언론학회 심포지움 및 세미나(2011. 09) 발표자료.

이용탁(2008), 사회적기업의 BSC모형 개발에 관한 연구, Social Enterprise Studies, pp.65~92

이윤식 외(2010), 정부성과관리와 평가제도: 주요 선진국 사례를 중심으로, 대영문화사

이재은(2007), AHP기법의 소개와 사례적용: 논리 일관성과 분석 계층을 통해 본 유용선과 한계, 1-23

이종오·주정(2003), 기업의 사회적 성과평가 제도: 외국 사례를 중심으로, 사회과학논총, 22-2

전인찬·임정탁·최재웅·최성종·이 연(2011), 재난방송관련 국내 법령 분석, 2011년 한국방송공학회 하계학술대회 발표자료.

전혜선(2008), 방송평가제의 쟁점과 전망, 한국언론학보 52권1호, pp.193~215.

정문종(2003), 성과평가를 위한 평가지표의 정보성: 통제성과 책임회계의 유효성 확보, 관리회계연구

정영주(2010), 융합시대 수용자 복지 구성 가치와 정책 참여자의 상대적 중요도 인식 연구, pp.432~450

주영호(2005), 방송평가규칙 개정안 개선 아닌 개악,『방송문화』제 289호, 2-5, 한국방송협회.

지은구(2011), BSC모델의 특성과 한계: 비영리사회복지조직 성과측정을 중심으로, 사회과학논총, 제30집 1호, pp.285~312

진재구(1997), 정부생산성의 개념체계와 측정지표, 한국행정연구원

한은경·문효진(2006), CATV 홈쇼핑평판 측정을 위한 척도개발과 중요도 분석에 관한 연구: 한국과 중국을 중심으로, 한국방송학보 21-1, pp.352~388

홍기선·주정민(2003), 방송평가제 실효성 향상방안 연구, 방송위원회 연구보고서.

〔해외 문헌〕

BBC,(2004). Building public value: renewing the BBC for a digital world.

Collins, R.,(2007). The BBC and "public value", M&K 55, pp.164~184.

Greiner, J. M.(1996). Positioning Performance Measurement for the 21st century, In Halachmi, A. & Bourkaert, G.(Ed.). Organizational Performance and Measurement in the Public Sector, Westport, CT: Quorum Books.

Grizzle, G.(1981). A Manager's Guide to the Meaning and Uses of Performance Measurement, American Review of Public Administration, 15, 16-28.

Hatry, H, P.(1999). Performance Measurement: Getting Results, Washington D.C, The Urban Institute Press.

Humphreys, P.,2009, EU state aid rules, public service broadcaster's online media engagement and Public Value Test: the German and UK cases compared, Studies in Communication and Culture, 1-2, pp.171~184.

Kaplan, R. S. and Norton, D. P.(1992). *The balanced scorecard: Measures that drive performance*. Harvard Business Review, pp.71~80.

_____(1993). *Putting the balanced scorecard to work*. Harvard Business Review, September-October, pp.2~16.

_____(1996). *The balanced scorecard*. Boston: Harvard Business School Press.

Lawrie, G. and Cobbold, I.(2002). *Development of the 3rd generation balanced scorecard.* Working Paper. 2GC Active Management: UK.

McConkie, M. L.(1979). *A clarification of the goal setting and appraisal processes in MBO,* Academy of Management Review , Vol. 4, pp.29~40.

Moe, H.,2010, Governing Public Service Broadcasting: "Public Value Tests" in Differnet National Contexts, Communication, Culture & Critique, pp.207~223.

Niemira. m. p..& Saaty. T.,(2004). An Analytic Network Process model for financial-crisis forecasting, International Journal of Forecasting, 20

Niven, P. R.(2006). BSC 진단과 개선: BSC 운영성과 극대화를 위한 실행지침서(서한준, 신홍철, 김태균 역). 서울: 네모북스.

Rossi, P.H., Lipsey, M.W., Freeman, H.E.(2004). Evaluation: A systematic approach, 7th ed., Sage Publications.

Scriven, M.(1994). Evaluation Thesaurus, 4th ed., Sage Publications.

● 저 자 소 개 ●

성 욱 제

• 프랑스 파리 제2대학교 박사
• 현 정보통신정책연구원
방송미디어연구실 부연구위원

윤 여 선

• 숭실대학교 정보사회학과 학사/석사
• 현 정보통신정책연구원
방송미디어연구실 연구원

방통융합미래전략체계연구 지정2012-20

방송평가제도의 실효성 및 활용도
제고를 위한 방안 연구

(A Study on the Reform of the Broadcaster
Performance Evaluation)

2012년 11월 일 인쇄
2012년 11월 일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장
발행처 방송통신위원회
서울특별시 종로구 세종로 20
TEL: 02-750-1114
E-mail: webmaster@kcc.go.kr
Homepage: www.kcc.go.kr
인 쇄 인 성 문 화